

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA ZONE DE PARIS

ET LA LOI DU 10 AVRIL 1930

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

LE 6 MARS 1933, A 14 HEURES

PAR

PIERRE BRISSET

Président : M. LOUIS ROLLAND, *professeur.*

Suffragants : { M. MESTRE, *professeur.*
M. J. BARTHÉLEMY, *professeur.*

MELUN

IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE

1932



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547521_0042

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA ZONE DE PARIS

ET LA LOI DU 10 AVRIL 1930

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

LE 6 MARS, A 14 HEURES

PAR

PIERRE BRISSET

Président : M. LOUIS ROLLAND, *professeur.*

Suffragants : { M. MESTRE, *professeur.*
 { M. J. BARTHÉLEMY, *professeur.*

—«O»—

MELUN

IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE

—
1932

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.*



LA ZONE DE PARIS

ET LA LOI DU 10 AVRIL 1930

INTRODUCTION

Tous ceux qu'intéressent le bon renom, l'hygiène et la beauté de Paris voudraient voir disparaître cette ceinture lamentable qu'est la zone. Lorsqu'on entre à Paris, les yeux se portent fatalement sur ce coin deshérité entre tous, laissant à beaucoup une impression ineffaçable. Le cœur se serre à la pensée de ces quelques milliers d'hommes qui, à côté de tant de commodités, vivent dans des taudis sans eau, sans lumière, à la merci des éléments et des maux.

La disparition de la zone pose des problèmes complexes sur lesquels les Assemblées parisiennes et les Pouvoirs publics se penchent depuis près de trente ans. Jamais volonté n'a été plus constante, et c'est l'honneur du Conseil municipal, du Conseil général et de l'Administration, d'avoir, sans découragement et sans inhumanité, essayé d'apporter à cette situation remède et solution.

Entre le « grand Paris » et le « plus grand Paris » la zone n'a plus sa place, car elle constitue une tache dans l'ensemble harmonieux que constituera demain la Région parisienne. Ainsi que le déclarait en 1913 M. Henri SELLIER, régler la question de la zone, c'est « faire un premier pas dans la voie de l'aménagement et de l'extension de l'agglomération parisienne ».

Examiner ce qui a été fait, ce qui reste à faire, les moyens dont on disposait et dont on dispose aujourd'hui, tel est le but de ce travail. Nous voudrions qu'il ne paraisse pas inutile au moment où l'opinion publique commence à s'attacher aux problèmes d'urbanisme.

CHAPITRE PREMIER

LA ZONE

Définition. — Étendue.

Définition. — La zone est une bande de terrains situés au-devant des fortifications, qui sont grevés dans un motif d'intérêt public d'une servitude *non ædificandi*, que les propriétaires des fonds doivent supporter.

La zone est la conséquence de la fortification, mais elle en est bien distincte : la fortification, sur laquelle étaient édifiés les forts et établissements militaires, appartenait à l'État, la zone appartenait aux particuliers.

Les zones n'existaient pas qu'à Paris, mais dans toutes les villes fortifiées, notamment à Lille, Strasbourg, Lorient. Toutefois, la zone de Paris a été l'objet des mesures spéciales que nous allons étudier ; mais ce travail ne portera toutefois que sur la zone créée par la loi du 3 avril 1841.

La loi du 3 avril 1841.

La loi du 3 avril 1841 est le résultat de longues études commencées en 1818, sur la construction de fortifications autour de Paris. Sur l'utilité de ces fortifications, maintes controverses, de nature militaire ou politique, ont été engagées, mais ne rentrent pas dans le cadre de cette étude. Les autres places fortes étaient régies par les lois des 10 juillet 1791 et 17 juillet 1819. La loi du 10 juillet 1791 créait, autour des fortifications, une zone de servitudes divisée en trois bandes : la première de 250 mètres dans laquelle aucune construction ou plantation n'était tolérée ;

la seconde de 487 mètres, où il était défendu de construire sauf en terre ou en bois ; la troisième, enfin, de 974 mètres, où aucun chemin ne pouvait être tracé, aucun dépôt effectué sans l'autorisation de l'autorité militaire. La situation des zoniers était donc sévèrement régie. La loi stipulait, en outre, que la construction de nouvelles places fortes ou la suppression de celles existantes ne pourrait être ordonnée qu'après l'avis d'un conseil de guerre sanctionné par la loi ; les servitudes ne pouvaient donc être établies que par une loi.

Sous le Premier Empire, l'obligation de la loi disparut, et le classement des villes en places de guerre fut effectué par un simple décret (décret des 9 et 24 décembre 1811).

Le gouvernement de Louis XVIII apporta des adoucissements à ce régime : le classement pouvait toujours être effectué par ordonnance royale, mais la loi du 17 juillet 1819 disposa que les effets des servitudes ainsi imposées à la propriété ne pourraient avoir lieu qu'en vertu d'une ordonnance royale publiée dans les communes intéressées.

Telle était, brièvement rappelée, la situation des zones des places fortes, lorsque survint la loi du 3 avril 1841 qui avait pour objet la construction de fortifications à Paris, à laquelle elle affectait une somme de cent quarante millions.

L'article 8 disposait que la première zone de servitudes établie par la loi du 17 juillet 1819 serait seule appliquée à l'enceinte fortifiée, et qu'elle serait mesurée sur les capitales des bastions et à partir de la crête de leurs glacis (1). Donc, il existait déjà une première différence entre la zone des fortifications de Paris et celle des villes de province qui était beaucoup plus étendue.

D'autre part, l'article 7 disposait que « la ville de Paris ne pourra être classée parmi les places de guerre du royaume qu'en vertu d'une loi spéciale ».

[(1) La servitude était mesurée à partir du point haut du versant extérieur du fossé des fortifications. Le glacis est la pente douce qui part du haut de ce fossé pour aller vers la zone ; il avait 34 mètres, si bien que la servitude s'appliquait en réalité à 246 mètres de terrains appartenant à des particuliers.

Que signifie exactement cet article 7 et les servitudes étaient-elles liées au vote de la loi spéciale qu'il annonce ? Des polémiques nombreuses, parfois passionnées, se sont élevées sur ce point. Les zoniers ont prétendu que la servitude n'était pas applicable, parce que la loi spéciale n'a jamais été votée. Le Gouvernement a répliqué que l'article 7 n'avait pour but que de ne pas permettre la mise en état de siège de Paris sans l'intervention législative, mais que les servitudes correspondant aux ouvrages étaient immédiatement établies au fur et à mesure de la construction de ces ouvrages.

Les tribunaux administratifs et judiciaires furent d'ailleurs appelés à trancher ce différend. Le tribunal civil de Melun (arrêt de Saint-Albin du 15 avril 1845) [2] adopta la thèse des zoniers et subordonna l'application de la servitude au vote de la loi spéciale. La Cour de Cassation parut également adopter la thèse des zoniers, puisque, à son avis, la servitude était « à naître d'un événement ultérieur », mais elle ne précisa pas si cet événement devait être la loi spéciale prévue à l'article 7, un décret ou la construction des fortifications (3).

(2) Voici les considérants de ce jugement : « Considérant, à l'égard de l'indemnité de dépossession que cette indemnité, dont l'objet est de garantir au propriétaire jusqu'à la décision définitive du jury, le prix intégral de sa propriété, ne doit comprendre uniquement que la valeur de la portion du terrain occupé dont il est réellement dépossédé, et celle de tous les accessoires et avantages immédiats et inhérents à ladite portion de terrain.

Considérant que le sieur Saint-Albin n'a jamais été dépossédé de la partie de terrain de 2 hectares 84 ares 52 centiares dont il a été ci-dessus parlé ;

Considérant au surplus que la servitude *non ædificandi*, alléguée comme cause de dépréciation, ne pourra être établie et n'aura d'existence réelle et prohibitive dans le rayon de la zone militaire qu'en exécution d'une loi spéciale qui n'est pas intervenue pour le classement de Paris au nombre des villes de guerre ;

D'où il suit que le tribunal est actuellement sans pouvoir pour statuer sur la demande du sieur Saint-Albin relative à la dépréciation dont il s'agit.

(3) Arrêt de la Cour de Cassation du 17 décembre 1847 : Attendu, quant au chef relatif à la servitude militaire, que le jury n'a mission que pour évaluer les indemnités dues à raison des expropriations judiciairement ordonnées et qu'on ne peut considérer comme un litige sur le fond du droit donnant lieu à une indemnité éventuelle, la possibilité d'un dommage futur à naître d'un événement ultérieur ;

Sur ce, intervint la loi du 10 juillet 1851 qui remit au pouvoir législatif le classement des places fortes. A cette loi, était annexé un tableau général de celles-ci « auxquelles il y a lieu de faire l'application des lois sur les servitudes défensives. » L'enceinte de Paris et les forts détachés qui en dépendent n'y étaient mentionnés que *pour mémoire*. Les zoniers crurent voir, dans cette disposition un nouvel argument en faveur de leur thèse ; si, disaient-ils, Paris n'était cité que pour mémoire, c'est que le régime antérieur, celui de la loi de 1841, restait en vigueur et que l'application de la servitude était toujours subordonnée au vote d'une loi spéciale.

En 1853, Napoléon III remplaça entre les mains du pouvoir exécutif le classement des places fortes, et il ne se référa pas à la loi de 1841, montrant ainsi sa volonté de s'en tenir à la législation de 1851.

Le Conseil d'Etat devait, le 24 juillet 1856, dans cinq arrêts, suivis les années suivantes d'arrêts analogues, fixer la jurisprudence en décidant que l'établissement des servitudes était indépendant du vote de la loi spéciale (4).

Aujourd'hui, tout le monde est d'accord pour fixer au 22 juillet 1851, date d'application de la loi du 10 juillet 1851, la date d'application de la servitude.

tel serait l'établissement d'une servitude militaire qui, dans un temps plus ou moins éloigné, viendrait à grever les terrains avoisinant les fortifications de Paris...

(4) Arrêt TREZEL, du 24 juillet 1856, S. 1857 II 390. Le même jour cinq arrêts semblables :

Sur le moyen tiré de ce que les servitudes militaires ne pourraient être établies autour des fortifications de Paris, tant que cette ville n'aura pas été classée par une loi spéciale au nombre des places de guerre ;

Considérant que l'article 8 de la loi du 3 avril 1841 établit exceptionnellement, pour les fortifications de Paris, que la première zone des servitudes militaires, telle qu'elle est réglée par la loi du 17 juillet 1849, sera seule appliquée à l'enceinte continue et aux forts détachés ; qu'il prescrit, en outre, que cette zone unique de 250 mètres sera mesurée sur les capitales des bastions, à partir de la crête de leurs glacis ;

Considérant que l'application des servitudes créées par cet article n'est pas subordonnée à l'intervention de la loi spéciale prévue à l'article 7 ; que l'article 7 en disposant que la ville de Paris ne pourra être classée parmi les places de guerre qu'en vertu d'une loi spéciale n'a eu pour effet que d'ajourner pour la ville de Paris

Malgré cela, les zoniers ne se sont pas tenus pour battus. A diverses reprises, des pétitions adressées au Sénat et au Corps législatif, ont demandé la suppression de la servitude : elles ont échoué. Nous verrons que cette thèse a été reprise par les zoniers en 1912, sans plus de succès.

*
* *

Quelle était l'étendue de cette servitude, et quelles étaient les restrictions apportées au droit des propriétaires des terrains qu'elle frappait ?

Les servitudes sont énumérées dans le décret du 10 août 1853 qui a réuni et coordonné les dispositions des ordonnances et lois antérieures. Or, l'article 7 du décret du 10 août 1853 dispose que « dans la première zone de servitudes autour des places et des postes classés, il ne peut être fait aucune construction de quelque nature, qu'elle puisse être, à l'exception, toutefois, de clôtures ou haies sèches ou en planches à claire-voie, sans pans de bois ni maçonnerie, lesquelles peuvent être établies libre-

jusqu'à l'époque de ce classement, toutes les conséquences du régime des places de guerre autres que les servitudes militaires ; que, sans doute, les servitudes créées par l'article 8 de la loi de 1841 ne pouvaient être établies avant que les travaux des fortifications fussent exécutés et avant qu'un acte de l'autorité publique porté à la connaissance des populations des terrains situés dans la zone des 250 mètres, ait déclaré qu'elles étaient applicables.

Mais considérant que depuis l'achèvement des travaux des fortifications de Paris, l'enceinte continue et les forts extérieurs ont été compris dans le tableau annexé à la loi du 10 juillet 1854 qui énumère les places de guerre et autres points fortifiés auxquels il y a lieu d'appliquer les lois sur les servitudes militaires et qui règle pour chacun d'eux l'étendue de ces servitudes ; que si la mention de l'enceinte et des forts détachés dans ledit tableau n'a pas eu pour effet de classer la ville de Paris au nombre des places de guerre, ni de déterminer l'étendue de leurs servitudes déjà fixée de par la loi du 3 avril 1841, auquel ledit tableau se réfère, elle a eu pour effet de rendre ces servitudes applicables comme toutes celles qui sont comprises au même tableau, à partir de la promulgation de la loi du 10 juillet 1854, conformément à l'article 7 de la même loi.

Dans le même sens :

Conseil d'Etat : 2 avril 1857, GEORGES et MORTIER S. 1858 II 222.

8 août 1873, QUIDOR, Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, p. 772.

4 juin 1886, HENRIEY, Rec. p. 493.

21 juin 1895, BOYER, Rec. p. 518.

13 mars 1896, THIEBAULT et JEANNEL, Rec. p. 261.

ment. Les haies vives et les plantations d'arbres ou d'arbustes formant haies sont spécialement interdites dans cette zone. »

Mais, il existait des constructions sur cette zone. Allait-on, sans autre forme de procès, les raser ? Le décret du 10 août 1853 fait une distinction entre les constructions existant au moment de l'établissement de la servitude, et celles qui ont été édifiées postérieurement.

Comment donc établir l'antériorité des constructions ? Les articles 30 à 34 du décret relatif aux « registres, plans et états descriptifs concernant les constructions préexistantes » fixent les moyens édictés par l'autorité pour la constater : aussitôt après l'homologation du plan de délimitation des zones de servitudes, le chef du génie fait déposer à la mairie de la place un registre coté et parafé destiné à recevoir les déclarations des propriétaires ; le dépôt est porté à la connaissance des habitants par trois publications faites de mois en mois à l'aide d'affiches ou autres modes de publication en usage dans la localité (art. 30). Les propriétaires doivent affirmer, d'une part, que leurs constructions existaient dans leur nature et leurs dimensions actuelles avant que le sol sur lequel elles se trouvent ne fût soumis aux servitudes défensives, et, d'autre part, qu'elles n'ont fait depuis cette époque l'objet d'aucune soumission de démolition sans indemnité (art. 30). Le Ministre de la Guerre, après enquête, faisait savoir par une mention portée en regard de cette déclaration s'il admettait l'antériorité de la construction ou s'il rejetait l'affirmation du propriétaire (art. 31). En cas de rejet, le propriétaire conservait le droit de faire constater à toute époque la preuve de la priorité d'existence de sa construction en produisant ses titres devant les tribunaux ordinaires (art. 32). L'affaire était du ressort du conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat.

Quelles étaient les servitudes appliquées à ces constructions dont l'antériorité était établie ? Elles sont énumérées dans les articles 10, 11 et 12 du décret.

Les reconstructions totales de maisons, clôtures et autres bâtisses sont soumises aux mêmes prohibitions que les constructions neuves ; les restaurations constituent des reconstructions totales, lors même qu'on voudrait conserver des parties des anciennes constructions (art. 10).

Les travaux d'entretien ne sont autorisés qu'autant « qu'il n'est apporté aucun changement à la forme et aux dimensions des constructions et sous réserve que les matériaux soient de même nature que ceux de la construction et que la masse des constructions ne soit point accrue » (art. 11).

En outre, les bâtisses en maçonnerie ne peuvent, en plus des prohibitions de l'article 11, faire l'objet d'aucun des travaux de la nature de ceux prohibés en matière de voirie, c'est-à-dire reprise en sous-œuvre, grosses réparations et autres travaux confortatifs, soit à leurs fondations ou à leur rez-de-chaussée s'il s'agit de bâtiments d'habitation ; soit pour les simples clôtures jusqu'à moitié de leur parement extérieur ; soit pour toutes les autres constructions jusqu'à trois mètres au-dessus du sol extérieur. Ces derniers travaux ne peuvent être exécutés qu'autant que le propriétaire fournit la preuve que la bâtisse existait, dans sa nature et ses dimensions actuelles, antérieurement à l'établissement des servitudes (art. 12).

Servitudes nouvelles. — L'article 7, que nous avons cité, édicte l'interdiction de toutes constructions à l'exception, toutefois, de clôtures ou haies sèches ou en planches à claire-voie, sans pans de bois ni maçonnerie lesquelles peuvent être établies librement.

Des exceptions étaient toutefois apportées à cette interdiction quasi-absolue de construire : elles sont énumérées dans l'article 13 du décret : les fours de boulangerie et fourneaux ordinaires de petites dimensions nécessaires dans les bâtiments d'habitation ; les cheminées ordinaires en briques ou moellons dans les pignons et les refends des mêmes bâtiments sous réserve de dimensions que le décret

précise ; les cloisons légères de distribution de 8 cm. d'épaisseur au plus, en bois ou en plâtre suivant que la construction est en bois ou en maçonnerie ; le remplacement des couvertures en chaume ou en bardeaux par des couvertures légères en ardoises, en zinc ou en tuile sous réserve qu'il ne soit point apporté de changement à la forme de la toiture ; les murs de soutènement adossés sur toute la hauteur au terrain naturel ; les puits avec margelle de 80 cm. au plus de hauteur ; les baraques en bois, mobiles sur roulettes, ayant au plus deux mètres de côté et deux mètres cinquante de faitage extérieurement, et susceptibles d'être traînées par deux hommes, sont permises, à la condition de n'en établir qu'une seule par propriété, et de prendre l'engagement de l'enlever, en toute circonstance, à la première réquisition de l'autorité militaire. Enfin, les moulins et autres semblables usines en bois ou en maçonnerie peuvent être exceptionnellement autorisés par le Ministre de la Guerre, dont la permission n'est accordée qu'après une enquête et à la condition que les bâtiments ne soient élevés que d'un rez-de-chaussée ; en cas de guerre, il ne sera accordé aucune indemnité pour démolition. Enfin, des dispositions spéciales étaient prévues pour les cimetières (art. 16).

Les propriétaires étaient-ils libres de faire ces travaux sans l'intervention de l'autorité ? Non ; les travaux ne pouvaient être entrepris qu'après une déclaration faite au chef du génie. Cette déclaration devait être accompagnée d'une soumission de démolition sans indemnité dans le cas de travaux confortatifs prévus à l'article 12 (art. 26). Les travaux spéciaux ne pouvaient être entrepris sans un état descriptif et, outre la soumission de démolition sans indemnité, la permission préalable du directeur des fortifications (art. 27). Enfin, le titre VII du décret prévoit la répression des contraventions : les contraventions sont, outre la démolition des ouvrages prohibés aux frais des contrevenants, les peines applicables aux contraventions de grande voirie.

*

* *

Ces servitudes ont été atténuées, en ce qui concerne la zone de Paris, par un décret du 13 juillet 1901 qui autorise :

1° Sans condition et sans accomplissement d'aucune formalité, les dépôts d'engrais sur les lieux où ils doivent être employés ;

2° Sans condition, mais moyennant déclaration faite sur papier libre : les clôtures en fil de fer, en lattes et fil de fer, en treillis, en ronces artificielles, supportées par des piquets espacés de deux mètres au minimum ; les puisards d'arrosage n'ayant pas plus d'un mètre cinquante de longueur, un mètre vingt de largeur et deux mètres cinquante de profondeur totale, eau comprise ; les tranchées pour les canalisations de toute nature d'un diamètre inférieur ou égal à zéro mètre cinquante ;

3° Moyennant déclaration faite sur papier libre au chef du génie, accompagnée d'une soumission de démolition sans indemnité à la première réquisition de l'autorité militaire, dans le cas où la place, déclarée en état de guerre, serait menacée d'hostilités : les clôtures en planches à claire-voie avec poteaux espacés de quatre mètres pouvant reposer sur des socles en maçonnerie de zéro mètre cinquante de côté et de zéro mètre vingt-cinq de hauteur au maximum, les grilles en fer ou en bois et fer posées dans les mêmes conditions ; les cuves d'arrosage en bois, tôle, ciment armé, n'ayant pas plus de deux mètres cinquante de côté, les tonnelles et berceaux à claire-voie en bois ou en menus fers sous réserve qu'elles ne dépassent pas dix mètres carrés par propriété ou partie de propriété ; les baraques lavandières ; les baraques en bois à simple rez-de-chaussée d'une superficie maxima de vingt mètres carrés montées sur socle de zéro mètre vingt-cinq de hauteur et zéro mètre cinquante d'épaisseur, couvertes

en bois ou en carton bitumé et sans cheminées en maçonnerie, à raison d'une baraque par propriété ou partie de propriété d'au moins cinq ares, et tenues à deux mètres au moins des clôtures; les jeux de foires (chevaux de bois, portiques de gymnastique); les fosses en maçonnerie de zéro mètre quatre-vingts de profondeur pour bascule de pesage; les dépôts de matériaux n'ayant pas plus d'un mètre de hauteur; le stationnement moyennant autorisation de police des voitures montées sur leurs roues et indépendantes les unes des autres;

4° Moyennant permission spéciale du directeur du génie avec l'engagement de se conformer aux dispositions indiquées par son service : ouverture et exploitation de carrières, établissements d'égouts, constructions au-dessous du sol, création et transformation de chaussée, barrages, digues, fossés, etc. ; dépôts de matériaux de dimensions supérieures à celles des dépôts du paragraphe 3 ;

5° Moyennant permission spéciale et soumission de démolition : la construction de serres entièrement en chassis vitrés, sans pans de bois ni maçonnerie autres que celle d'un socle de zéro mètre vingt-cinq de hauteur et zéro mètre cinquante d'épaisseur (art. 1^{er}).

De l'examen de ces textes, il résulte que toute construction nouvelle qui n'avait pas été autorisée devait être démolie sur l'injonction de l'autorité. Mais l'article 2 du décret du 13 juillet 1901 apporta à ce principe une dérogation très importante : il dispose en effet que « les constructions actuellement existantes dans la zone unique des servitudes de l'enceinte de Paris sont conservées; celles qui ne rentrent ni dans les cas d'autorisation prévus par le décret du 10 août 1853 pour la première zone, ni dans l'énumération donnée à l'article 1^{er} et qui n'ont pas jusqu'ici donné lieu à soumission, feront dans un délai de six mois l'objet de soumissions établies, le cas échéant, avec les propriétaires des terrains, par lesquelles les intéressés s'engageront à démolir, à enlever les matériaux et à réta-

blir l'état des lieux, le tout à leurs frais, sans indemnité, à la première réquisition de l'autorité militaire, dans le cas où la place déclarée en état de guerre serait menacée d'hostilités ». Ceci revient à dire que toutes les constructions qui, dans le délai de six mois à compter de la promulgation du décret du 13 juillet 1901, ont fait l'objet de la soumission prévue à l'article 2, sont régularisées et les intéressés ne sont plus exposés à la démolition qu'en cas d'hostilités. Il paraît résulter également de l'examen de l'article 2 que toute construction irrégulièrement établie avant le décret du 13 juillet 1901 qui n'a pas fait dans le délai de six mois l'objet de la soumission demeure irrégulière et que la démolition peut en être exigée par l'autorité militaire même en dehors de toute menace d'hostilités ; (5)

*
* *

Lorsque les terrains ont été frappés de servitude, ils ont subi incontestablement une dépréciation. Cette dépréciation a-t-elle été compensée par l'allocation d'une indemnité ? C'est la question qui reste à étudier :

La servitude a été établie dans un but d'ordre public. Elle résulte des nécessités de la défense militaire, et elle ne pouvait en principe donner droit à aucune réparation en faveur de ceux qu'elle frappait. Toutes les lois et ordonnances sur les fortifications n'ont jamais compris les propriétaires de terrains soumis aux servitudes parmi ceux qui ont le droit de réclamer une indemnité. Au surplus et ainsi que le déclare le Conseil d'Etat dans l'arrêt TREZEL que nous avons cité, les servitudes militaires n'emportent la dépossession d'aucune partie des immeubles qui en sont grevés ; elles ne constituent pas une expropriation dans le sens de la loi du 3 mai 1841 et de l'article 545 du Code civil.

(5) Dans ce sens, arrêt du Conseil d'Etat du 1^{er} décembre 1905, AUBLET, Rec. p. 899.

Les propriétaires de terrains zoniers ont, à maintes reprises, essayé de faire modifier sur ce point la législation, mais ils n'y ont jamais réussi. A vrai dire, lors de la discussion de la loi de 1841, les Chambres, se préoccupèrent du sort des propriétaires et le Gouvernement fut amené à déclarer qu'il se proposait d'acquérir les propriétés bâties et les terrains situés à droite et à gauche des avenues principales de la capitale sur une largeur de cent mètres. Il ne paraît point d'ailleurs que ces acquisitions aient été faites. Quoiqu'il en soit, la loi est muette sur les attributions des indemnités et les tribunaux ont, à maintes reprises, confirmé le principe. Nous citerons, parmi les décisions formant cette jurisprudence :

Conseil d'Etat : 5 février 1857 (6).

Cour de Cassation : 27 décembre 1857 (7).

(6) Conseil d'Etat : 5 février 1857. HOLKER, S. 1857 II 778.

Considérant que les lois des 8-10 juillet 1794, du 17 juillet 1819 et le décret du 10 août 1853 déterminent les cas dans lesquels les propriétaires qui subissent des dommages par suite de l'établissement ou de la défense des places fortes ont le droit de réclamer des indemnités ; que, d'après ces dispositions, il ne peut être réclamé d'indemnité que pour les dépossessions et occupations de terrains, pour les démolitions de constructions et pour les dommages causés par les inondations, dans les circonstances et dans les conditions déterminées par les lois et le décret précités ; mais qu'aucun droit d'indemnité n'est ouvert en faveur des propriétaires dont les immeubles sont soumis aux servitudes défensives des places de guerre ; que, dès lors, c'est avec raison que notre Ministre de la Guerre a refusé d'allouer une indemnité à la dame HOLKER à raison de la dépréciation que sa propriété aurait subie par l'établissement des servitudes militaires du fort de Tourneville ;

Article premier : La requête de la dame et du sieur HOLKER est rejetée.

(7) Cour de Cassation : 27 décembre 1857. ARRAZAT contre préfet d'Oran, S. 1870 I 216.

Attendu que la combinaison des dispositions des lois des 8-10 juillet 1791, 17 juillet 1819, 10 juillet 1851 et du 10 août 1853, il résulte qu'aucune indemnité n'est due aux propriétaires des terrains qui, par suite de la construction d'ouvrages de guerre, se trouvent grevés de servitudes militaires à raison de la dépréciation qui en dérive pour leurs terrains, hors des cas de déposition, démolition, occupation ou inondation prévus par lesdites lois. D'où il suit qu'en confirmant à cet égard la décision des premiers juges, l'arrêt n'a fait qu'une juste application des lois précitées.

CHAPITRE II

HISTORIQUE DE LA QUESTION DE LA FORTIFICATION ET DE LA ZONE DE 1841 A 1912

Si l'on examine les nombreuses discussions auxquelles a donné lieu la question de la zone de 1841 aux conventions de 1912, on peut les diviser en cinq périodes.

Dans la première période qui s'étend de 1841 à 1882, les Assemblées parisiennes ne se sont préoccupées que des indemnités à allouer éventuellement aux propriétaires des terrains grevés de la servitude *non ædificandi*.

Le 30 octobre 1843, le Conseil général invitait le préfet de la Seine à faire des démarches actives auprès du Gouvernement pour obtenir que la loi spéciale, prévue à l'article 7 de la loi du 3 avril 1841 soit présentée, et que « les dispositions de cette loi assurent à tous les propriétaires des zones frappées de servitudes de justes indemnités. » Le vœu est maintes fois renouvelé (1). Lors de toutes les discussions deux thèses s'affrontent : certains membres de la commission départementale font observer qu'il est dans notre législation un principe constant et incontestable, celui de la non indemnisation en matière de servitudes militaires,

(1) Même vœu du Conseil général le 13 novembre 1847, de la commission départementale le 30 décembre 1848, puis le 10 décembre 1849, le 6 décembre 1850, le 10 novembre 1851. Toutefois, le même vœu, présenté le 12 novembre 1852 n'est pas renouvelé : « Les propriétaires, dit un membre de la commission départementale, ne peuvent pas ignorer la loi, et, en construisant dans les limites de la zone, ils savent qu'ils ne le font qu'à leurs risques et périls » ; rejet du vœu également en 1855 et 1856, mais nouvelle adoption en 1857.

que ce principe, consacré par une ordonnance de 1713, confirmé en 1776 et en 1791, est justifié par la raison d'Etat et l'intérêt de la défense du pays qui domine, et que les déclarations faites lors du vote de la loi de 1841 ne peuvent se substituer à la loi ; les autres s'appuient sur les promesses du baron MOUNIER : ils estiment que les lois susvisées ne peuvent pas s'appliquer au moment où, par l'érection d'une ville en place de guerre, les servitudes atteignent des propriétés qui en étaient jusque là exemptes. Si l'établissement des servitudes, ajoutent-ils, ne constituent pas une privation de la propriété et n'entraînent qu'une diminution de la valeur du sol qui doit être supportée dans l'intérêt de la défense publique, il n'en reste pas moins que des mesures spéciales ont été promises pour Paris ; on a promis d'acheter les constructions existant sur la zone ainsi qu'une bande de terrain de 160 mètres de large à droite et à gauche des trente-cinq avenues principales de la Capitale.

*

* *

En 1839, en session extraordinaire, la commission départementale discuta et approuva un projet tendant à porter les limites de Paris jusqu'à l'enceinte fortifiée. « Elles comprendront, disposait ce projet, non seulement l'ensemble des ouvrages militaires de cette enceinte, mais encore la zone de 250 mètres assujettie aux servitudes défensives, en vertu de la loi du 3 avril 1841. » Cependant, dans le décret définitif, les limites furent portées seulement « au pied des glacis de l'enceinte fortifiée » et la zone n'y était donc plus comprise.

Il est intéressant de savoir dans quelles conditions la zone a été exclue de l'extension de Paris : dans le projet, la zone était comprise pour réserver à une autorité plus élevée, plus ferme, la délivrance des autorisations de construire, pour venir en aide aux officiers du génie pour le maintien des servitudes défensives. L'Empereur voulait faire établir là des plantations et des promenades, en détruisant les

constructions antérieures, et un large boulevard de ceinture.

Les occupants de la zone, protestèrent et demandèrent leur expropriation. Mais le préfet de la Seine indiqua justement que la servitude ne serait ni aggravée ni diminuée du fait de l'annexion de la zone ou de son maintien sur le territoire des communes de banlieue.

La mesure avait surtout pour but d'empêcher la formation d'une nouvelle banlieue suburbaine, de protéger le commerce et l'industrie de Paris et même de favoriser la défense militaire intéressée à ce que les propriétaires ne soient pas enclins, par des avantages exceptionnels, à prolonger de toute manière la durée des constructions existantes. Le préfet ajoutait qu'il avait eu principalement le souci d'éloigner les usines et établissements industriels qui seraient tentés de s'établir dans le périmètre de cette zone.

Et cependant, le texte arrêté par le Conseil général ne fut pas admis; dans ses mémoires, le baron HAUSMANN expose que le Ministre de la Guerre ne l'a pas soutenu devant le Corps législatif. Au Conseil des Ministres, le Président du Conseil d'Etat qui était contre l'annexion de la zone l'emporta, et le Ministre de la Guerre abandonna le préfet, déclarant que le « génie se suffisait à lui-même » pour assurer la défense de Paris et le dégagement de la zone. L'Impératrice régente n'osa pas appuyer le baron HAUSMANN contre l'avis de ces personnages et elle lui demanda de céder, ce dont l'Empereur à son retour se montra paraît-il fort mécontent.

Devant le Corps législatif, il n'y eut même pas de discussion sur ce point.

*

* *

Pendant toute cette période, les Assemblées parisiennes, si elles s'intéressèrent au sort des propriétaires des terrains de la zone, ne paraissent pas s'être saisies du problème même de la fortification.

Mais, en 1882, M. GUYOT proposa au Conseil municipal la nomination d'une commission de sept membres à l'effet d'obtenir du Gouvernement « la désaffectation du mur d'enceinte, sa cession, dans des conditions à déterminer, à la Ville ainsi que des terrains qui en dépendent, la suppression de la zone militaire. » (2) C'est là la première manifestation importante de la volonté des Assemblées parisiennes; depuis 1882, de façon plus ou moins active, des pourparlers ont été menés entre la Ville et l'Etat pour aboutir, en 1912, aux solutions que nous analyserons ultérieurement. Tout de suite, le Conseil avait remarqué combien cette suppression du mur d'enceinte serait utile à la ville de Paris, en libérant les terrains tant pour la construction que pour l'aménagement d'espaces libres; mais bien que la proposition de M. GUYOT fût appuyée d'une étude très complète de M. BOUSSARD, technicien militaire, déclarant l'enceinte inutile au point de vue militaire, le Conseil municipal se heurta à un refus formel du Ministre de la Guerre. La question fut reprise en 1884 par M. HAMEL qui se plaçait au point de vue de l'hygiène : il demandait que les talus soient transformés en jardins publics, car « la santé de Paris, autant que la beauté de la capitale, aurait tout à gagner à cette ceinture verdoyante » ; l'autorité militaire refusa encore la proposition. (3)

(2) Cette proposition, déposée le 20 novembre 1882, a été discutée le 11 juin 1883. (On trouvera les discussions au Conseil municipal et au Conseil général dans les recueils reliés par année des procès verbaux des séances de ces Assemblées. De même, les rapports et documents du Conseil général sont reliés par année.)

Plusieurs tendances se firent jour lors de la discussion de cette proposition, certains conseillers étant hostiles à la suppression pour des raisons militaires, ou, comme M. LEVRAUD, parce qu'il n'est pas bon qu'une ville s'étende indéfiniment, car plus une ville est grande, plus elle attire et le résultat de cette attraction « c'est la misère, l'insalubrité, la corruption des mœurs; » d'autres, au contraire, voyant avec plaisir une extension possible de Paris qui étouffe dans ses murs.

Néanmoins, la proposition Guyot recueillit 46 voix contre 10 et 10 abstentions.

(3) Le comité de défense, écrit en 1888 le Ministre de la Guerre, s'est prononcé pour la conservation dans son état, de la zone militaire, et par suite pour le maintien de ses servitudes défensives.

Cependant, le Conseil municipal ne se découragea pas. En 1889, M. Brousse reprit la proposition de M. Guyot, puis, en 1890, après les élections. La commission s'adjoignit huit membres du Conseil général, et devint « la commission mixte des fortifications » qui jouera un si grand rôle dans cette question.

En 1890, cependant, l'autorité militaire devint moins intransigeante. « Si le Conseil supérieur de la Guerre, écrit M. FREYCINET, Ministre de la Guerre, s'est prononcé d'une façon absolue pour le maintien de l'enceinte continue, il n'est pas opposé en principe au déplacement de cette enceinte, à condition que les parties de la nouvelle enceinte aient une valeur défensive égale à celles des parties supprimées et qu'elles ne soient pas dans un état inférieur au point de vue de la question des servitudes défensives. » (4)

Les comités techniques de l'artillerie et du génie arrêterent un nouveau tracé de l'enceinte : l'enceinte serait supprimée entre les portes d'Auteuil et de Saint-Ouen, et remplacée par une nouvelle enceinte qui longerait la limite sud du bois de Boulogne, puis par Suresnes, Puteaux, Courbevoie, la Garenne, Bois-Colombes et Colombes, rejoindrait à Saint-Ouen l'enceinte existante. Des propositions, sur cette base, furent présentées au Conseil municipal, en 1891. (5) La dépense des travaux de construction de cette nouvelle enceinte et des ouvrages nouveaux qui étaient prévus pour la renforcer, était évaluée à 130 millions; la vente des terrains de l'enceinte désaffectée devait produire 110 millions; la différence serait à la charge de la ville de Paris « la suppression de l'enceinte ayant pour but de donner satisfaction à des intérêts civils et n'étant nullement motivée par les nécessités de la défense ». Mais ces propositions furent rejetées par le Conseil municipal qui n'admit pas qu'il fut créé 23 kilomètres d'enceinte nouvelle alors qu'il en était désaffecté 3 kilomètres, et qui ne voulut pas prendre la

(4) Lettre communiquée au Conseil général, 3^e session 1890 Tome 4 p. 511.

(5) Séance du 12 juin 1891.

charge des constructions nouvelles alors que, sur tout le territoire, c'est l'Etat qui assumait les frais de la défense. Cependant, suivant le désir du Conseil municipal (6) la commission mixte des fortifications reprit les pourparlers avec l'Etat; le Ministre de la Guerre s'efforça de faire à la Ville des conditions plus avantageuses. Les Conseils s'inquiétèrent à diverses reprises de l'état des négociations; ils essuyèrent de nouveaux refus des représentants de l'Etat. (7)

Jusqu'en 1898, la situation reste à peu près la même : le Conseil municipal repoussa en 1896 une nouvelle proposition de l'Etat, (8) qui, finalement, décidant de se passer du concours de la Ville déposa le 21 décembre 1897 et fit voter en février 1898 un projet de loi portant construction de la nouvelle enceinte, livraison au Domaine des terrains de l'enceinte supprimée, ouverture d'un compte spécial inti-

(6) Séance du 1^{er} avril 1893.

(7) Conseil général 16 juin 1893,
25 avril 1894 : Au cours de cette séance, le président de la commission mixte des fortifications déclare que le dossier est au Ministère de l'Intérieur, « la suppression du mur d'enceinte soulevant, paraît-il, une question politique. »

19 novembre 1894,

27 mai 1895,

3 juillet 1895,

11 juillet 1895,

7 novembre 1895 : Le Ministre de l'Intérieur répond « quant au vœu tendant à la suppression des servitudes de l'enceinte de Paris, l'Administration militaire estime qu'il est impossible d'y donner suite, le maintien de cette enceinte étant indispensable à la sécurité de la place. D'autre part, la suppression des servitudes destinées à assurer l'action extérieure de l'enceinte aurait pour conséquence certaine l'établissement en avant de constructions de toute nature qui en annihileraient complètement la valeur défensive. »

(8) Trois ans au maximum après le vote de la loi, la Ville pourrait prendre possession des terrains cédés d'une valeur sensiblement égale aux versements qu'elle aurait faits; le premier versement devant être fait six mois après le vote, elle exécuterait elle-même et à ses frais la démolition de l'ancienne enceinte et les matériaux seraient sa propriété. L'Etat estimait à 192.500.000 francs la valeur des terrains, la Ville à 133.500.000 francs, d'où une différence de 59 millions; le Ministre précisait que la première annuité devrait être de 25 millions. Le Conseil repoussa cette proposition: la Ville faisait une avance de fonds à l'Etat, et elle n'avait, comme gage à sa disposition que les terrains de la fortification démantelée en concurrence avec les terrains de la zone libérés de toutes servitudes. D'autre part, les propositions du Ministre ne contenaient aucun renseignement sur le tracé de la nouvelle enceinte,

tulé « Perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation de services militaires » portant en dépenses les frais de construction de la nouvelle enceinte, en recettes le produit des aliénations.

*

* *

Ainsi donc, en 1898, après quinze années de négociations, la Ville n'obtenait de l'Etat, alors qu'elle poursuivait la suppression totale, qu'une suppression partielle de l'enceinte comportant en contre-partie des charges importantes.

Se trouvant placée, par la loi du 17 février 1898, devant le fait accompli, la Ville dut se poser la question de savoir si elle acquerrait les terrains libérés ou si elle laisserait l'Etat les vendre à des particuliers. Il n'est pas besoin d'insister sur les avantages d'un achat qui faciliterait la construction d'habitations, l'aménagement d'espaces libres, pour concevoir qu'elle engagea avec l'Etat de nouveaux pourparlers, même avant le vote de la loi : les 22 et 23 décembre 1897, le Conseil municipal et le Conseil général votaient une résolution demandant à leurs bureaux d'ouvrir des négociations avec l'Etat pour assurer autour de Paris une large voie qui constituerait une zone hygiénique entre Paris et les maisons à construire sur les terrains devenus disponibles.

Les pourparlers et les discussions continuèrent, (9) et en 1901, le Conseil municipal demandait :

1° Que l'Etat s'engage à ne céder les terrains des fortifications supprimées qu'en faisant concorder le lotissement avec le plan de viabilité ;

2° Que l'Etat cède gratuitement à la Ville les terrains nécessaires à la réalisation de ce plan ;

3° Que l'Etat fasse l'avance des frais de viabilité que la Ville rembourserait au moyen d'annuités inscrites au budget. Une convention sur ces bases fut signée en 1902 pour la

(9) Conseil général, 4 juillet 1900.

partie de l'enceinte comprise entre la porte Maillot et la porte d'Auteuil, mais elle ne fut pas ratifiée par le Parlement, n'ayant pas été mise à l'ordre du jour.

En 1904, la Ville fit un nouveau pas, le Ministère de la Guerre renonçant à la construction d'un nouveau mur d'enceinte en remplacement du mur désaffecté. En 1907, M. CAILLAUX ne demandait plus à la Ville que de payer la surface utilisable des terrains, tenant compte des dispositions à prendre pour la viabilité, l'hygiène et l'embellissement des quartiers environnants : il en fixa le prix à 110 millions. Ce prix fut jugé excessif par le Conseil qui donna mission à sa commission de poursuivre les négociations : elles aboutirent en 1908, et le préfet de la Seine, M. DE SELVES, déposa devant le Conseil les propositions suivantes : prix 64 millions, payable en 20 annuités ; l'enceinte à désaffecter s'arrêterait au canal Saint-Denis, mais la Ville conserverait un droit de préemption sur les terrains s'étendant du canal Saint-Denis à la porte de Pantin ; certains terrains seraient exceptés de la convention. Mais, une fois de plus, les propositions de l'Etat furent rejetées, et sur la proposition de M. Ambroise RENDU, le Conseil émit le vœu que soit adoptée la proposition de loi de M. SIEGFRIED.(10)

Dans cet historique rapide, on distingue cinq périodes : dans la première, de 1841 à 1882, la Ville ne demande pas la suppression de l'enceinte, mais seulement l'attribution d'indemnités aux propriétaires dont les terrains sont grevés

(10) Proposition SIEGFRIED :

ARTICLE PREMIER. — Les terrains des fortifications désaffectées depuis le Point-du-Jour jusqu'à la porte de Pantin, seront remis à la Ville à charge pour elle de procéder, dans le délai maximum de dix ans, à la démolition, au nivellement, à la création d'un boulevard circulaire de 20 mètres de largeur et à l'aménagement d'au moins quatre parcs de quinze à vingt hectares et d'autant de squares ou jardins de un à deux hectares, la zone boisée en bordure du bois de Boulogne étant réservée.

ART. 2. — Le surplus, qui ne pourra dépasser la moitié de la surface totale sera vendu, l'Etat partageant avec la Ville le produit des aliénations.

ART. 3. — Les terrains des fortifications désaffectées et la partie correspondante de la zone de servitudes sont annexés à Paris. Les terrains appartenant à des particuliers et qui seront nécessaires à la

de la servitude; dans la seconde, de 1882 à 1890, elle se heurte à un refus constant de l'Etat qui ne consent pas à la suppression de l'enceinte; dans la troisième période, de 1890 à 1904, l'Etat consent à une suppression partielle de l'enceinte sous réserve de la construction d'une nouvelle enceinte, mais laisse à la charge de la Ville tous les frais de la substitution; dans la quatrième période, de 1904 à 1908, l'Etat, en ne demandant plus que les prix des surfaces utilisables, en cédant gratuitement à la Ville les terrains nécessaires pour la viabilité et l'aménagement, commence à s'associer à l'œuvre d'urbanisme de la Ville. Nous allons, à partir de 1908, entrer dans la cinquième et dernière période, au cours de laquelle des négociations très actives ont été poursuivies qui ont abouti aux conventions de 1912.

Pendant ces divers périodes, les Conseils avaient demandé la suppression des servitudes militaires, mais ils ne s'étaient pas préoccupés de comprendre la zone dans l'opération du déclassement des fortifications. L'idée de poursuivre une opération portant à la fois sur l'enceinte et sur la zone se trouve, pour la première fois, dans une proposition déposée au Conseil municipal le 4 novembre 1908 par M. DAUSSET. La proposition de M. DAUSSET, celles qu'il a faites par la suite pour la compléter ou la

Ville seront acquis à leur valeur actuelle, déterminée par une commission d'experts désignés en nombre égal par les deux parties et présidés par un magistrat du tribunal civil de la Seine. Le paiement du prix sera effectué au fur et à mesure de la prise en possession.

ART. 4. — Après l'achèvement des opérations d'aménagement, les terrains de la zone demeurés en dehors des emprises seront dégrevés de la servitude *non ædificandi* mais ils resteront soumis aux règlements de voirie et d'hygiène qui seront établis.

Par contre, les propriétaires de ces terrains auront à supporter la moitié des frais d'acquisition des emprises et du coût des travaux compris dans l'opération correspondante, le surplus restant à la charge de la Ville.

L'article 6 et l'article 7 instituent « une commission supérieure d'aménagement de l'agglomération parisienne », qui sera chargée d'établir, d'accord avec la ville de Paris et les municipalités suburbaines, un plan d'extension de la Ville comprenant les voies à créer ou à élargir, les espaces libres à réserver; elle se préoccupera également de la conservation et de l'aménagement des forêts domaniales et des servitudes d'hygiène publique dont pourront être frappées les propriétés particulières. Sa compétence s'exercera sur une zone d'une largeur de dix kilomètres autour des fortifications actuelles.

préciser, étant à la base de toutes les négociations entreprises dès lors, nous devons en donner une analyse aussi complète que possible.

*
* *

Proposition Dausset. M. DAUSSET rappelle d'abord tout ce qui a été fait jusque là. Il déclare que « les statistiques ont démontré que la santé d'une ville dépend du volume de ses espaces libres, de même que la santé de l'homme dépend surtout de l'état de ses poumons. » Si, dit-il, les fortifications ne devaient être désaffectées qu'en vue d'un lotissement, mieux vaudrait, dans l'intérêt de la santé publique, le maintien de la situation actuelle : car, « si peu esthétiques, si incommodes, si inutiles que soient ces talus et ces fossés, ils n'en constituent pas moins une sorte de matelas d'air qui entoure Paris; ils n'en sont pas moins une sorte de promenade où, faute de mieux, deux cent mille Parisiens viennent les soirs d'été et les dimanches se reposer de leur labour sur le maigre gazon, respirer plus à l'aise que dans leurs logements étroits et dans leurs ateliers si souvent malsains ». « Si on lotissait ces terrains, ajoute M. DAUSSET, on supprimerait la dernière réserve d'air naturel qui s'offre à nous et il faudrait créer les espaces libres en expropriant à grands frais des espaces déjà habités. » Sa proposition consiste d'abord dans l'achat et la désaffectation en un seul bloc de tout l'ensemble de l'enceinte fortifiée. C'est une erreur de traiter le problème par fractions sans savoir le prix global de la cession, et d'autre part, il est des quartiers déshérités où la désaffectation s'impose autant que pour les quartiers avoisinant le bois de Boulogne. De plus, la question de la fortification ne peut être envisagée sans celle de la zone ; en négligeant de s'en préoccuper, la Ville se créerait une concurrence des plus redoutables. Si la servitude *non ædificandi* tombait par suite de la désaffectation, « partout les roulottes, les méchantes cahutes qui ornent si lamentablement ces

espaces, feraient place à des immeubles de rapport munis des perfectionnements modernes, et d'un accès facile grâce au développement de nos lignes du métropolitain et de tramvays. » M. DAUSSET estime que le terrain même des fortifications doit être bâti et la zone libre. Entre l'enceinte fortifiée et les espaces découverts aménagés sur l'emplacement de la zone militaire, il y aurait un immense boulevard qui ferait le tour de Paris, comportant une allée centrale plantée d'arbres et deux larges chaussées dont l'une affectée aux piétons et voitures et l'autre aux automobiles et qui constituerait une promenade unique au monde. Mais pour l'exécution de ce plan d'ensemble, il est indispensable d'obtenir par une loi l'expropriation et l'annexion des terrains de la zone militaire qui serait convertie totalement en espaces libres. Le lotissement des fortifications procurerait une recette qui couvrirait presque entièrement les dépenses. Sur la zone seraient aménagés de vastes terrains de jeux et d'exercices physiques, des jardins ouvriers et de larges parcs. Des hôpitaux, des maisons ouvrières, des palais de sports et d'expositions, des théâtres populaires pourraient être édifiés le long des terrains qui auront fait place à l'enceinte fortifiée.

Les zoniers recevraient des indemnités d'expropriation.

Les communes ont également grand intérêt à la réussite du projet, car elles bénéficieront des espaces libres créés et les immeubles qui bordent la zone acquerront des plus-values considérables. Et, avec un espoir qui, hélas ! ne s'est pas encore réalisé, M. DAUSSET ajoute : « de cette population (celle de la zone) les éléments sains et intéressants resteront sur leur territoire et iront se loger aux alentours ; quant aux éléments hétéroclites, ils disparaîtront : ce sera tout profit pour les habitants et aussi pour le budget communal ».

*

✻ ✻

La proposition de M. DAUSSET, si différente dans ses principes et ses conclusions des propositions antérieures,

amena entre son auteur et ses collègues des échanges de vues extrêmement intéressants.

M. D'ANDIGNÉ déclara(11) que ce projet était difficilement réalisable : les zoniers ne réclament plus et ne veulent plus l'expropriation de la zone, car la Ville ne leur paiera jamais la valeur réelle de leurs terrains qui prendront une plus-value considérable aussitôt après la démolition du mur d'enceinte. La Ville devrait engager des dépenses considérables. D'autre part, il s'opposait à la construction d'immeubles sur la bande de 142 mètres de largeur du côté du bois de Boulogne. Enfin, il estimait qu'il serait très difficile de déterminer une plus-value.

M. DAUSSET répondit à M. D'ANDIGNÉ, par une nouvelle note(12) où il exposait d'une façon plus explicite que dans sa première proposition le mécanisme financier de son système : il évaluait à environ 85 millions les dépenses d'expropriation. Il divisait — et ce point est très important

— les zoniers en deux catégories : d'abord, et c'est là le grand nombre, ceux à qui les terrains qu'ils possèdent sont venus par héritage ; ceux-ci sont vraiment intéressants, puisque sans la servitude *non ædificandi* qui les grève, ils eussent pu tirer meilleur parti de leur bien ; puis les propriétaires récents qui ont acheté des terrains de la zone, en raison même des pourparlers engagés entre l'Etat et la Ville et dans l'espérance de pouvoir, une fois la servitude *non ædificandi* tombée, réaliser d'heureuses spéculations : « la Ville ne saurait se préoccuper de leurs réclamations, car ils perdent de vue qu'après tout, leurs terrains pourraient demeurer grevés à jamais de la servitude et que si le démantèlement devait donner à leurs propriétés une plus-value importante, c'est aux travaux d'aménagement exécutés aux frais de la Ville qu'ils la devraient. »

L'expropriation ne doit être envisagée et admise que pour la création d'espaces libres à l'exclusion absolue de toutes constructions de rapport, car l'autorité supérieure

(11) Conseil municipal, Rapports et documents 1908 n° 76.

(12) Conseil municipal, Rapports et documents 1908 n° 91.

s'opposerait sans doute à laisser déclarer d'utilité publique l'acquisition de terrains dont une partie quelconque devrait être revendue à des particuliers. Il est indispensable que la loi d'annexion de la zone militaire maintienne la servitude *non ædificandi* pour empêcher la spéculation, et que la Ville soit dispensée des formalités préliminaires de la loi du 3 mai 1841.

D'autre part, en ce qui concerne l'enceinte qui longe le Bois, M. DAUSSET proposait de l'aliéner en partie pour y construire de petits hôtels ou des cottages entourés de jardins et d'une hauteur maxima à déterminer.

Enfin, il suggérerait d'appliquer la loi du 16 septembre 1807, non pas aux propriétaires des terrains zoniers, mais aux propriétaires des terrains riverains de la zone qui acquerraient une plus-value notable et cette clause serait formellement inscrite dans la loi approbative du projet de convention.

M. D'ANDIGNÉ répondit à M. DAUSSET par une seconde note (13) dans laquelle il réfuta les estimations de son collègue. La Ville ne devait pas faire de différence entre les divers zoniers, qu'ils soient propriétaires anciens ou récents. La loi d'annexion ne pouvait, en aucun cas, maintenir la servitude : cette mesure susciterait un mouvement formidable de l'opinion publique.

M. CARMIGNAC, conseiller général, protesta contre le le projet de M. DAUSSET dont « les conséquences seraient absolument désastreuses » (14). La commune de Montrouge, par exemple, perdrait le dixième de sa surface territoriale elle serait privée de son cimetière qui lui rapporte annuellement 90.000 francs ; enfin, elle verrait réduits à néant les sacrifices qu'elle s'est imposée pour sillonner la zone de belles voies : avenue de Paris, avenue de la République. D'autre part, les espaces libres deviendraient, la nuit venue, le refuge d'une population spéciale et mal famée.

(13) Conseil municipal, Rapports et documents 1908 n° 168.

(14) Conseil général, Séance du 8 juillet 1909.

Le projet enfin entraînerait la ruine de la propriété bâtie et une crise inévitable de l'industrie du bâtiment dans la banlieue.



Poursuivant toujours son idée d'annexion et d'expropriation de la zone, M. DAUSSET renouvela sa proposition en 1909 (15); il chiffrait à 230 millions les dépenses de l'opération (achat des terrains de la zone : 143 millions; frais de nivellement, de viabilité, aménagement des parcs, pelouses, terrains de jeux : 85 millions) compensés par une recette de 295 millions (vente des terrains lotis : 270 millions; récupération des frais de viabilité sur les propriétaires acquéreurs : 25 millions). La différence servirait à payer en partie à l'Etat l'enceinte fortifiée. M. DAUSSET analysa pour le réfuter le projet établi au nom du Musée social par M. HENARD : achat à l'Etat de la totalité des fortifications et expropriation de quelques parties de la zone militaire; création de neuf parcs et de treize terrains de jeux, le reste de l'enceinte étant destiné au lotissement et à la vente; le projet de M. HENARD aboutirait à libérer la zone de la servitude *non ædificandi* avec tous les inconvénients déjà rappelés de cette mesure.

M. DAUSSET répondit aux objections nombreuses des zoniers formulées contre son projet : ce ruban d'espaces libres s'opposerait, dit-on, au développement normal de la cité et empêcherait tout contact entre le Paris ancien et le Paris futur; mais est-ce que la Seine a empêché le développement égal de Paris sur ses deux rives, est-ce que les Champs-Élysées ou le parc Monceau constituent un fossé entre les divers habitants des immeubles qui se font face? — La largeur de 250 mètres, a-t-on dit aussi, est insuffisante pour dessiner des parcs

(15) Conseil municipal, Rapports et documents 1909 n° 110.

intéressants. Mais les Tuileries et le parc Monceau ne dépassent pas 250 mètres dans leur plus grande largeur et on les a bien aménagés. M. DAUSSET rappela que M. FORESTIER avait proposé l'établissement d'un plan d'aménagement d'ensemble de la zone et des fortifications en prélevant sur ces deux emplacements à la fois les terrains affectés à la construction, de façon à ce que les immeubles soient toujours entourés de vastes espaces libres mais ce projet était en opposition formelle avec un principe de droit public, à savoir que l'expropriation des terrains de la zone perd son caractère d'utilité publique si l'on envisage d'en revendre une partie quelconque. La Ligue de la banlieue estimait que l'annexion de la zone frustrerait les communes limitrophes en diminuant l'étendue de leur territoire et les priverait de terrains qui, dégrevés de la servitude militaire, seraient susceptibles de recevoir des constructions qui augmenteraient leur richesse. Mais les propriétaires des terrains limitrophes ont-ils songé à la dépréciation que subiraient leurs immeubles si la zone se couvrait de constructions modernes ? ; d'autre part, les communes devront, un jour ou l'autre, engager les dépenses considérables pour rendre la zone habitable : création de voies nouvelles, égouts, viabilité ; l'entretien sera coûteux. M. DAUSSET rappela enfin l'adhésion donnée, non sans quelques réserves, à son projet [par la Ligue pour les espaces libres, pour l'assainissement et les sports, par la Société de médecine publique et de génie sanitaire, par le Congrès national de l'assainissement et de la salubrité de l'habitation,

■
* *

S'étant attaché au succès de la proposition de M. DAUSSET, le Conseil demanda au préfet de la Seine (16) d'intervenir auprès du Ministre de la Guerre « pour qu'il ne soit

(16) Conseil municipal, séance du 19 juin 1911.

plus accordé aucune tolérance de construction quelconque sur les terrains de la zone militaire pour quelque cause et sous quelque prétexte que ce soit », ceci pour réserver les droits éventuels de la Ville et pour éviter sur ces terrains des spéculations dont la Ville ferait finalement les frais : il demanda aussi que sur les bases de cette proposition, un traité soit conclu avec l'Etat ; au cours du débat, plusieurs orateurs soulignèrent que la Ville avait toujours fait tout ce qui était en son pouvoir pour aboutir à la solution de cette question des fortifications ; mais la proposition SIEGFRIED, que le Gouvernement ne pouvait accepter — car il aurait abandonné par la cession gratuite des sommes sur lesquelles il comptait tant qu'il les avait déjà engagées —, était venue contrecarrer ses efforts en n'apportant au surplus qu'une solution fragmentaire du problème. Le préfet de la Seine proposa alors de demander au Ministre des Finances de constituer une commission composée de conseillers municipaux, de représentants des Ministères des Finances, de la Guerre, de l'Intérieur et des Beaux-Arts et de membres du Parlement.

Au cours de l'année 1912, les pourparlers continuèrent. L'Administration déposa devant le Conseil municipal les conclusions de la commission interministérielle. L'urgence d'une solution apparut lorsque un conseiller signala la constitution de sociétés qui allaient organiser la spéculation de terrains de la zone ; d'autre part, le Ministre des Finances voulait déposer le 14 janvier 1913 le projet de loi ratifiant la convention.

*
* *

Ainsi, à partir de 1908, s'est ouverte la dernière phase des négociations, et le problème de la fortification et de la zone a été, pour la première fois dans la proposition de M. DAUSSET, envisagé dans son intégralité.

L'idée essentielle de M. DAUSSET d'aménager à la fois l'enceinte et la zone a été respectée dans les conventions de 1912 et, nous le verrons ultérieurement, dans celles de 1928. Dès lors, jamais le Conseil municipal n'a songé à séparer le sort de la zone de celui de l'enceinte. Le principe de l'aménagement de la zone en espaces libres a été également toujours sauvegardé. Pour son maintien, nous le verrons par la suite, la Ville a fait des sacrifices importants, mais elle n'a jamais songé à l'abandonner, fût-ce en partie.

Toutes les négociations poursuivies avec l'Etat comme plus tard avec les zoniers ont eu pour but de réaliser les trois objectifs de M. DAUSSET, savoir : l'aménagement de l'enceinte, l'annexion et l'aménagement de la zone en espaces libres et le maintien de la servitude *non ædificandi*.

CHAPITRE III

LES CONVENTIONS DE 1912 ET LA LOI DU 19 AVRIL 1919

Adoptées par le Conseil municipal dans sa séance du 3 janvier 1913, ayant fait le 6 janvier 1913 l'objet d'un avis favorable du Conseil général, les conventions de 1912 furent déposées à la Chambre avec le projet de loi les ratifiant le 14 janvier 1913; elles furent transmises à la commission du budget qui désigna un rapporteur, M. PERRISSOUD qui les étudia dans un rapport très documenté(1). Elles furent discutées par la commission au cours des années 1913 et 1914, puis la guerre survint sans que le projet ait été mis à l'ordre du jour. Ce n'est qu'au mois de mars 1919 qu'elles furent soumises à l'examen du Parlement qui les ratifia sur le rapport de M. Arthur ROZIER (2) à la Chambre et de M. Paul STRAUSS (3) au Sénat. Le projet de loi devint ainsi la loi du 19 avril 1919.

La Chambre n'a apporté au projet de loi qui lui était soumis, — et qui avait déjà été amendé par la commission du budget, — que des modifications peu importantes; nous étudierons donc en même temps les dispositions des conventions et celles correspondantes de la loi.

Ajoutons enfin que le Sénat adopta sans modifications le texte voté par la Chambre.

(1) Annexe n° 3.058 Doc. Chambre 1913, sess. extraord. p. 260 et s.

(2) Annexe n° 5.688 Doc. Chambre 1919 T. 1 p. 730.

(3) Annexe n° 180 Doc. Sénat 1919 p. 288.

Les conventions de 1912 sont le résultat des travaux de la commission interministérielle constituée par un arrêté du Ministre des Finances du 27 juin 1911. Cette commission, qui se divisa en trois sous-commissions, comprenait, outre les représentants des administrations intéressées : Guerre, Finances, ville de Paris, trois conseillers municipaux MM. CHERIOUX, DAUSSET et Félix ROUSSEL ; elle était présidée par M. PRIVAT-DESCHANEL, directeur général de la comptabilité publique. Quels étaient les problèmes qui se présentaient à elles ? Comment ont-ils été résolus, d'abord par elle, puis par le Parlement, voici ce qu'il nous faut maintenant examiner.

Nous avons dit que les fortifications de Paris, si l'on prend ce terme dans un sens général, comportaient deux parties bien distinctes : l'enceinte proprement dite ; la zone.

§ 1. — ENCEINTE FORTIFIÉE

La commission étudia d'abord la situation de l'enceinte. Cette enceinte était constituée par une ceinture de 135 mètres environ de largeur sur une longueur d'environ 35 kilomètres et demi, soit une superficie d'environ 450 ha. ; elle était naturellement couverte, pour la plus grosse partie, de bastions ou d'établissements militaires. L'autorité militaire l'avait jugée non indispensable à la défense de Paris, et avait même en 1904, nous l'avons vu, renoncé à la construction d'une enceinte de remplacement ; elle pouvait donc être déclassée : ce fut l'objet de l'article 1^{er} de la loi (4).

Qu'allait faire l'Etat de ces terrains, privés de leur affectation spéciale, dont il restait propriétaire ? Nous avons dit qu'après la loi de 1898, il avait vainement cherché des acquéreurs pour la partie de l'enceinte

(4) ARTICLE PREMIER de la loi. — Est autorisé le déclassement de l'enceinte fortifiée de la ville de Paris.

Ce déclassement sera réalisé par fractions successives au moyen de décrets spéciaux rendus sur la proposition du Ministre de la Guerre.

déclassée entre le Point-du-Jour et Pantin. Il se trouvait en présence de la ville de Paris, acquéreur sérieux, qui attachait un gros intérêt à devenir propriétaire de l'enceinte, pour la comprendre dans l'aménagement qu'elle désirait entreprendre. L'Etat vendit donc à la Ville qui les acheta en bloc tous les terrains de l'enceinte : ainsi en dispose l'article 1^{er} de la convention (5). L'Etat se réserva toutefois un certain nombre de bâtiments

(5) ARTICLE PREMIER de la première convention. — L'Etat cède par les présentes à la ville de Paris qui accepte, la totalité des terrains, constructions et matériaux de l'enceinte fortifiée de cette ville, tels qu'ils se comportent dans leur état actuel. Sont exceptés de cette cession :

a) Une surface globale de 26 hectares, correspondant à la superficie des emplacements occupés par les casernes et autres établissements militaires et permettant, en outre d'assurer leur desserrement. Cette surface pourra être constituée par des parcelles dont le nombre et la situation, tant sur la rive droite entre la porte de Clignancourt et la porte de Montreuil, que sur la rive gauche, entre la porte du Bas-Meudon et la porte d'Issy, entre la porte de Malakoff et la porte de Châtillon, entre la porte d'Arcueil et le pont National, seront déterminés par une convention spéciale à intervenir entre l'Etat et la ville de Paris, dans l'année qui suivra la promulgation de la loi du 19 avril 1919 (cette convention a été signée le 29 août 1924);

b) Les sols et les bâtiments des casernes de Clignancourt, boulevard Ney, ainsi que la portion des terrains militaires correspondant à ces casernes, jusqu'à la limite des glacis;

c) Le terrain occupé au bastion 69 par le Ministère de la Marine pour le bassin d'expériences des modèles de carènes et de ses dépendances;

d) Les terrains incorporés à des voies ferrées d'intérêt général et concédés aux Compagnies autrement qu'au titre de simple jouissance;

e) Le sol et les constructions constituant les magasins de décors de l'Opéra et de l'Opéra-Comique, boulevard Berthier;

f) Le sol et les bâtiments occupés par le service des impressions du Ministère des Finances, bastion 11;

g) Le laboratoire de physiologie du Ministère de l'Instruction publique, bastion 76.

En conséquence, la cession s'applique à une superficie figurée par une teinte jaune au plan annexé à la présente convention sans préjudice des 26 hectares réservés éventuellement aux établissements militaires et qui seront déterminés ultérieurement dans les conditions prévues au § 2-a du présent article.

Il est entendu que la voie militaire est incorporée au domaine de la ville de Paris.

Toutefois, dans le délai d'un an, à partir de la promulgation de la loi approuvant la convention, l'Etat se réserve le droit de désigner, après consultation de la ville de Paris, les parcelles du terrain de la fortification qui seraient nécessaires à l'extension des voies ferrées d'intérêt général. Ces parcelles seront remises par

affectés à des casernes ou à des services publics dont l'énumération figure dans ledit article. D'autre part, le Ministère de la Guerre voulait aliéner les vieilles casernes situées dans Paris, et reconstruire des casernes modernes sur la fortification : les négociations engagées dans ce but l'amènèrent à signer avec la Ville une seconde convention « relative au desserrement et au remaniement des casernements *intra-muros* », dont la ratification était subordonnée à celle de la première convention (6).

la Ville aux réseaux de chemins de fer et payées à la Ville au prix qui sera fixé, soit à l'amiable, soit, à défaut d'accord entre les parties, par trois experts dont deux désignés par chacune des parties intéressées et le troisième par le président du tribunal civil de la Seine.

(6) ARTICLE PREMIER de la seconde convention du 16 décembre 1912.
— Sous réserve de l'approbation de la convention intervenue entre l'Etat et la ville de Paris pour la cession à cette dernière de l'ensemble des terrains à provenir de la suppression de l'enceinte fortifiée, la ville de Paris s'oblige :

1° A réserver et à céder gratuitement à l'Etat, pour être mis à la disposition du Ministre de la Guerre :

a) Une superficie de 25 hectares à réserver sur les terrains provenant de la dite enceinte. Cette surface sera constitué par des parcelles dont le nombre et la situation seront déterminés d'accord entre la ville de Paris et le Ministère de la Guerre, dans l'année qui suivra la promulgation de la loi du 19 avril 1919. Ces parcelles pourront être choisies sur la rive droite, entre la porte de Clichy et la porte Pouchet, entre la porte de Clignancourt et la porte de Montreuil et dans le bastion 6 dans la limite d'un hectare, et sur la rive gauche entre la porte du Bas-Meudon et la porte d'Issy, entre la porte de Malakoff et la porte de Châtillon, entre la porte d'Arcueil et le pont National;

b) Une superficie de 8 hectares à acquérir dans la banlieue de Paris d'un commun accord entre les parties contractantes, et destinée à la reconstruction et à l'agrandissement de l'hôpital militaire et de la caserne des infirmiers situés actuellement rue des Récollets et rue du Faubourg-Saint-Martin;

2° A procéder elle-même, par étapes successives et dans un délai qui ne pourra excéder douze années, à la construction des nouveaux établissements militaires, étant entendu :

a) Que les travaux ne seront effectués qu'après l'approbation des plans par le Ministre de la Guerre;

b) Que le service du génie sera autorisé à suivre sans aucune immixtion directe, l'exécution des dits travaux;

c) Que la prise de possession de chaque établissement par le Ministère de la Guerre sera effectuée aussitôt après l'achèvement des travaux y afférents;

3° A pourvoir à la dépense nécessitée par l'édification de ces nouveaux établissements, y compris les frais de dérasement des terrains à provenir des fortifications affectées à cette opération dans la limite maximum d'une somme forfaitaire de dix-huit millions, le surplus, s'il y a lieu, devant rester à la charge de l'Etat.

Une superficie de 25 hectares était donc affectée à l'autorité militaire sur la fortification, et la Ville recevait en échange la propriété des casernes *intra-muros* désaffectées, dans les conditions fixées par l'article 2 de la deuxième convention (7). La Ville s'engageait à procéder à ses frais à la construction des nouveaux établissements dans le délai maximum de 12 ans, et l'Etat participerait aux dépenses si elles étaient supérieures à 18 millions de francs. Enfin la Ville s'engageait à acheter un terrain de 8 hectares situé à Bagnole pour la construction d'un hôpital militaire et de ses dépendances.

Ces dispositions arrêtées par la première sous-commission présidée par M. CHERIOUX ne donnèrent lieu

Toutefois, au cas où le produit de la revente des immeubles énumérés à l'article 2 dépasserait la somme de dix-huit millions augmentée du prix d'acquisition des terrains destinés à la reconstruction et à l'agrandissement de l'hôpital militaire et de la caserne des infirmiers, la différence viendrait en déduction de l'excédent de dépense à reverser par l'Etat à la Ville, en exécution du paragraphe ci-dessus.

(7) ART. 2 de la seconde convention du 16 décembre 1912. — De son côté, le Ministère de la Guerre s'engage à évacuer, au fur et à mesure de sa prise de possession des nouveaux édifices à construire par la ville de Paris pour la propriété en être transférée immédiatement après et gratuitement à la dite Ville, la totalité des immeubles, d'une surface globale de 7 hectares 40 ares environ, occupés par divers établissements militaires et se décomposant ainsi :

	mètres carrés
Caserne de la Nouvelle France (rue du Faubourg-Poissonnière).....	8.723
Caserne de Penthievre (rue de Penthievre).....	2.774
Caserne de Babylone (rue Babylone).....	6.055
Hôpital Saint-Martin et caserne des infirmiers (rue des Récollets et du Faubourg-Saint-Martin)	29.490
Manutention (quai Debilly).....	48.180
Hôtel du comité du génie (rue de Bellechasse).....	895
Pavillon Penthémont (rue de Grenelle).....	596
Hôtel du recrutement (rue Saint-Dominique).....	1.112
Caserne de Penthémont (rue de Bellechasse).....	5.236

TOTAL..... 73.058

Toutefois, en ce qui concerne la caserne de Babylone, l'hôtel du comité du génie, le pavillon Penthémont et la caserne de Penthémont, la ville de Paris s'engage à ne pas en demander à l'Etat la livraison avant l'expiration d'un délai de quinze ans à partir de la promulgation de la loi du 19 avril 1919.

à aucune observation au Parlement qui les ratifia en votant l'article 11 de la loi (8).

En ce qui concerne les terrains de la fortification réservés aux compagnies de chemins de fer, des difficultés, que nous examinerons par la suite, s'élevèrent lors de la désignation des parcelles et la fixation du prix.

La cession de l'enceinte fortifiée à la ville de Paris ne fut pas faite gratuitement, et la troisième sous-commission, présidée par M. DAUSSET, eut à se préoccuper des moyens financiers de l'opération : le prix en fut fixé à 100 millions dont le paiement devait être effectué dans les conditions fixées par l'article 2 de la convention (9). La somme de

(8) ART. 11 de la loi du 19 avril 1919. — Sont approuvés, conformément aux textes définitifs annexés à la présente loi, les conventions et avenants, intervenus entre l'Etat et la ville de Paris, relativement :

1° Au déclassement et à la cession par l'Etat à la ville de Paris des terrains de l'enceinte fortifiée, ainsi qu'à l'acquisition, à l'aménagement et à l'annexion à Paris des terrains compris dans la zone des servitudes militaires ;

2° Au transfert, au remaniement et à la reconstruction de divers établissements militaires situés *intra muros*, ainsi que la cession à la ville de Paris du sol et des constructions des établissements désaffectés. Il sera fourni, chaque année, aux Chambres un état faisant connaître le degré d'avancement des travaux et la situation d'engagement des dépenses. Toutefois, les terrains affectés à la construction d'habitations à bon marché, telles qu'elles sont définies par les lois du 12 avril 1906 et du 23 décembre 1912, ou d'habitations à loyers modérés pour les familles nombreuses dont les caractéristiques seront fixées par le cahier des charges de mise en vente des terrains après consultation de l'Office municipal des habitations à bon marché de Paris, représenteront 25 % de l'ensemble des terrains de l'enceinte fortifiée à aliéner.

La ville de Paris est autorisée à se couvrir des avances nécessitées par l'ensemble des opérations dont elle assume la charge au moyen de l'émission d'obligations à court terme portant intérêt ; le montant et les conditions des émissions seront fixés par décret, dans la limite du maximum qui sera déterminé chaque année par la loi de finances.

Les conventions et avenants visés au présent article seront enregistrés au droit fixe de 3 francs et ne donneront lieu à la perception d'aucun droit de mutation.

(9) ART. 2 de la convention. — Cette cession est consentie moyennant le paiement par la ville de Paris d'un prix de 100 millions.

En outre, l'Etat aura droit de participation aux bénéfices éventuels de l'opération qui sera entreprise à l'occasion du déclassement de l'enceinte fortifiée, ainsi qu'il sera expliqué à l'article 20, les pertes, s'il y a lieu, restant en tout état de cause à la charge exclusive de la ville de Paris.

Le prix de 100 millions sera payable sans intérêt, savoir :

1° Jusqu'à concurrence de 40 millions, par fractions égales de

quarante millions exigibles pendant les huit premières années à partir de la promulgation représentait la dépense de renforcement des lignes de défense de Paris, juge indispensable par l'autorité militaire après la désaffectation de l'enceinte. L'Etat se réservait de participer pour moitié au bénéfice de l'opération (10).

Le prix de 100 millions souleva au Conseil municipal, une observation de M. PETITJEAN, qui aurait désiré le voir ramené à 50 millions, sans participation de l'Etat aux bénéfices (11). A la Chambre, un amendement de M. VEBER tendant à la cession gratuite fut rejeté, après que le Garde des Sceaux eût fait remarquer que l'Etat avait, par la loi de 1898, créé un compte spécial où devait entrer le prix des fortifications (12).

Voici donc la Ville propriétaire de l'enceinte fortifiée désaffectée. Que pouvait-elle en faire ? Qu'en a-t-elle fait ?

Dans la proposition de M. DAUSSET, les terrains de l'enceinte devaient être vendus à des particuliers, sauf évidemment ceux réservés aux voies publiques. La Ville allait donc faire démolir le mur d'enceinte, niveler le sol, les travaux étant mis à sa charge par la convention (art. 3) [13].

5 millions à l'expiration de chacune des huit premières années, à dater de la promulgation de la loi du 19 avril 1919;

2° Pour le surplus, soit 60 millions, par fractions égales de 2 millions à l'expiration de chacune des trente années suivantes.

La Ville pourra se libérer par anticipation de tout ou partie de ces sommes.

(10) ART. 20 et dernier de la convention. — Les bénéfices ressortant de ce compte spécial seront partagés entre l'Etat et la ville de Paris, dans la proportion de moitié pour l'Etat et de moitié pour la ville de Paris.

Des partages provisionnels pourront avoir lieu. Il seront limités à la moitié des bénéfices réalisés.

Lors du règlement des partages de bénéfices, il sera fait état de la valeur des terrains qui auront pu être affectés à des services municipaux.

(11) Discours de M. PETITJEAN à la séance du Conseil municipal du 3 janvier 1913.

(12) Voir Chambre des députés, séance du 20 mars 1919, amendement de M. VEBER à l'article 13 de la loi.

(13) ART. 3 de la convention. — Les terrains des fortifications seront déclassés par tronçons dans les trois mois qui suivront les demandes présentées à cet effet par la ville de Paris.

La Ville entrera immédiatement en possession desdits tronçons au fur et à mesure de leur déclassement.

Si l'on excepte les terrains réservés à l'autorité militaire, aux divers services publics, dont les chemins de fer, à la voirie, la Ville pouvait compter vendre 300 hectares d'enceinte disponibles. Mais toute cette superficie n'allait pas être vendue à des particuliers : la première sous-commission avait émis le vœu que dix hectares soient réservés à la construction d'habitations à bon marché ; nous n'avons pas besoin de justifier cette demande : la crise du logement sévissait déjà à Paris en 1912 et la Ville ne pouvait manquer de profiter de l'occasion qui s'offrait à elle de construire des habitations à bon marché sur l'enceinte. Dans la première convention, la Ville s'engageait à affecter obligatoirement 4 % des terrains disponibles à la construction d'habitations à bon marché ; lors de la discussion de la convention au Conseil municipal, MM. PETITJEAN, CACHIN, Marcel HABERT avaient demandé que la proportion fût augmentée. La commission de la Chambre l'avait portée à 8 % (avenant du 12 juillet 1913).

A la Chambre MM. BOKANOWSKI, LAVAL, Jean BON et VEBER déposèrent un amendement tendant à porter à 40 % de la superficie les terrains réservés aux habitations à bon marché (14). Finalement, c'est à 25 % qu'on fixa la proportion, ainsi que le consacre l'article 4 de la convention (15) ratifié par l'article 11, § 2 de la loi (16).

Toutefois, dans les cas où il y aurait lieu à transfert d'établissements militaires, la prise de possession, en ce qui concerne chaque établissement, pourra comporter un délai qui ne devra jamais dépasser dix-huit mois à compter de la remise au Ministère de la Guerre des terrains nécessaires pour sa réédification.

Les travaux de démolition du mur d'enceinte, ceux du nivellement général du sol, ainsi que les travaux de viabilité, seront entrepris et exécutés par les soins de la ville de Paris et sous sa direction exclusive.

(14) Chambre des députés. — Séance du 20 mars 1919.

(15) ART. 4 de la convention. — De condition expresse, la ville de Paris s'engage à prélever 25 % sur l'ensemble des terrains de l'enceinte fortifiée à aliéner pour être exclusivement affectés à la construction d'habitations à bon marché, telles qu'elles sont définies par les lois du 12 avril 1906 et du 23 décembre 1912, ou d'habitations à loyers modérés pour les familles nombreuses dont les caractéristiques seront fixées par le cahier de charges de mise en vente des terrains, après consultation de l'Office municipal des habitations à bon marché de Paris.

(16) ART. 11 § 2 de la loi du 19 avril 1919 : voir page 40, note 8.

Le surplus des terrains de l'enceinte pouvait donc être vendu à des particuliers (art. 5 de la convention) [17], mais des facilités étaient données à l'Etat d'acquérir des terrains dont le prix serait fixé par la procédure d'arbitrage prévue à l'article 1^{er} de la convention pour les terrains réservés aux chemins de fer (18).

Au moment où les conventions de 1912 ont été établies, la Ville espérait que la revente des terrains des fortifications lui rapporterait 300 millions (19) parce que l'aménagement de la zone dont nous parlerons ultérieurement entraînerait une valorisation importante de ces terrains.

Cette utilisation des terrains ne fut pas sans soulever des observations. A la Chambre, lors de la discussion de la loi, M. l'abbé LEMIRE, dans un très beau discours, demanda que les fortifications ne fussent pas vendues par l'Etat à la Ville, mais remises gratuitement pour être transformées en jardins d'agrément (20). Mais cette solution ne pouvait être retenue, comme le fit remarquer le rapporteur de la loi, M. Arthur ROZIER, car elle aurait détruit l'équilibre financier de l'opération.

(17) ART. 5 de la convention. — Le surplus desdits terrains pourra être aliéné par la ville de Paris et à son profit en vue de constructions à édifier.

Si l'Etat veut acquérir de la Ville des terrains dans une partie quelconque des fortifications, il pourra d'accord avec elle, avant de recourir à la procédure d'expropriation dans les formes prescrites par la loi du 3 mai 1844, modifiée par la loi du 6 novembre 1918, soumettre les conditions de cette acquisition à la procédure d'arbitrage prévue au dernier paragraphe de l'article 1^{er} ci-dessus.

En tout état de cause, et dans les trois mois qui précéderont les lotissements de terrains, l'Administration préfectorale devra transmettre au Ministre des Finances, à titre de simple renseignement, les plans desdits lotissements.

(18) Voir page 37, note 5.

(19) Déclaration de M. DAUSSET, répondant à M. CARON. — Séance du Conseil municipal du 3 janvier 1913.

(20) Discussion de l'article 1^{er} de la loi. — Ne pas vendre les fortifications, dit M. LEMIRE, car il y a là un admirable domaine d'un seul tenant qui « enveloppe Paris d'une zone de lumière et d'air et le protège contre l'invasion des constructions et contre l'usurpation de la spéculation ». — Ne pas les démolir, car, Paris, qu'il compare à un œuf, forme un tout limité, comme toutes les belles choses de ce

Mais c'est surtout sur les conditions de la construction qu'eurent lieu à la Chambre des débats forts importants. M. CORNUDET aurait voulu qu'au préalable, la Ville établît un plan d'aménagement de l'enceinte, comportant des indications sur la direction, le caractère des voies à créer, la hauteur des maisons, la surface des cours, etc., car il craignait que des constructions de toute nature viennent à *encuver* Paris. M. VEBER qui désirait le maintien des fortifications émit des craintes analogues; il aurait préféré le projet BROUSSE dans lequel la fortification était transformée en jardins ou en terrains de jeux (21). Au Conseil municipal, M. CARON avait déjà marqué sa préférence pour la transformation de la fortification en espaces libres. Des apaisements leur furent donnés à la Chambre, tant par le rapporteur que par le Commissaire du Gouvernement, M. MALHERBE, directeur des travaux de la Ville. La Ville n'entend pas se soustraire à l'application de la loi sur l'aménagement des villes: il s'agit d'étendre ce plan aux fortifications; il existe des règlements sur la hauteur des constructions qui pourront être appliqués. « Nous imposerons, dit M. MALHERBE, dans certains

monde: « Le vieux Paris, c'est le jaune, le boulevard et l'au-delà, c'est le blanc, la coque, c'est le rempart. Démolir ce rempart, c'est briser la coque de l'œuf. Vous risquez de le voir se répandre à terre et n'être plus qu'une dilution ».

(21) Dans le même sens: Extrait d'un article du journal *les Intérêts de Paris et de sa banlieue* du 15 janvier 1914: « Au lieu de préparer et d'établir, par le travail consciencieux de commissions spéciales composées de représentants de la ville et de la banlieue limitrophe, les plans d'extension et d'aménagement du plus grand Paris, en tenant compte pour chaque secteur des nécessités économiques, des besoins de l'habitation, des commodités des transports, des conditions générales de tel ou tel quartier en même temps que des intérêts de l'hygiène et de l'esthétique, la ville de Paris, pour des raisons particulières, a imposé d'avance un aménagement déterminé de la ceinture de terrains jusqu'ici frappés de la servitude militaire et que le déclassement des fortifications permettrait de libérer et d'annexer à la capitale. — En réalité, le plan qui consiste à transformer toute la zone en parcs et toute la fortification en immeubles de rapport a pour effet d'élever tout autour de Paris un immense écran, une formidable ceinture de pierre, derrière laquelle Paris étouffera plus qu'il n'étouffe derrière le glacis des fortifications. — Quant à la zone, ce sera un immense parc de Vincennes, désert la nuit, asile et refuge de tous les apaches de Paris et de la banlieue et où il ne fera pas bon de s'aventurer après onze heures du soir ».

endroits, l'obligation aux propriétaires de construire des maisons relativement basses en bordure de larges jardins ; dans d'autres, au contraire, on se préoccupera davantage de faire beaucoup de superficie, de hauteur même pour remédier à la crise aiguë du logement. Comme c'est la Ville qui vend, elle tiendra compte des conditions de lieu, des considérations d'esthétique et d'hygiène (22) ».

Enfin, pour en terminer avec les dispositions concernant l'enceinte proprement dite, notons que l'article 3 de la convention (23) disposait que les terrains seraient déclassés par tronçons dans les trois mois qui suivront les demandes présentées par la Ville, qui entrerait immédiatement en possession au fur et à mesure du déclassement. Les dispositions relatives au délai en cas de transfert d'établissements militaires soulevèrent par la suite, des contestations entre la Ville et l'Etat, et elles durent être modifiées comme nous le verrons.

§ 2. — LA ZONE

Une fois réglée la question de l'enceinte, la commission examina celle, bien plus compliquée, de la zone.

La zone de servitudes de l'enceinte de Paris s'étendait, nous l'avons dit, sur 250 mètres de largeur, sur une longueur d'environ 32 kilomètres, soit une superficie de 800 hectares environ (24). Sur cette zone, qui appartenait à des particuliers, s'élevaient des constructions et vivaient des habitants dont le recensement était difficile, en

(22) Ces déclarations de M. MALHERBE ont été faites en réponse à M. SIEGFRIED qui avait déposé une disposition additionnelle à l'article 2 de la loi, ainsi conçue : « la ville de Paris ne pourra vendre en vue de la construction les terrains militaires des fortifications désaffectées que dans la proportion des deux tiers des surfaces restant disponibles. Chaque propriétaire ne pourra bâtir que sur un tiers de la superficie de son terrain et aucune construction, sauf pour habitations à bon marché, ne pourra s'élever à plus de douze mètres de hauteur totale. »

(23) ART. 3 de la convention. — Voir page 41, note 13.

(24) Le tableau annexé au rapport de M. PERRISSOUD montre une superficie de 778 ha 49 a 70 ca.

raison du nomadisme de cette population (25). Nous n'insisterons pas sur le manque d'hygiène de la plupart de ces constructions, car l'aspect de la zone est hélas ! trop connu des Parisiens. Il fallait comprendre la zone dans l'opération, suivant les principes de la proposition DAUSSET.

1° *Annexion de la zone.* — Rappelons que la zone devait être expropriée et transformée en espaces libres, La conséquence normale de cet aménagement était l'annexion de la zone au territoire de Paris. La commission eut donc à examiner d'abord le principe même de l'annexion, puis les conditions de l'annexion.

Sur le principe de l'annexion, une discussion eut lieu au Conseil général et au Parlement. Au Conseil général, M. CHEREST qualifia l'annexion « de véritable confiscation au préjudice des communes dont le territoire est démembre (26) ». C'est qu'en effet si l'on examine le tableau annexé au rapport de M. PERRISSOUD, on constatera que la

(25) Dans son rapport M. PERRISSOUD dit qu'une enquête faite en 1912 par l'Administration a donné les résultats suivants : 3.840 propriétaires de terrains ou constructions, 25.047 habitants (propriétaires ou locataires) permanents, 12.132 bâtiments dont 6.805 baraques sans aucune valeur et non habitées, 3.134 constructions très légères et habitées, 966 pavillons en maçonnerie, 295 maisons de rapport, 932 hangars industriels, usines ou garages. Parmi les maisons, 11 de cinq étages, 24 de 4 étages, 95 de 3 étages, 480 de deux étages et 1.800 d'un seul étage.

Le 25 juin, 1913, à la tribune du Conseil général. M. DAUSSET reproduit ces chiffres et déclare que les 4/5 des constructions remontent à 1900 seulement.

La statistique municipale établie en 1926 accusait sur la zone une population de 36.000 habitants; 13.506 constructions dont 3.569 cabanes ou outils, 5.072 bicoques d'habitation, 3.385 habitations à rez-de-chaussée à toits plats, 647 maisons d'habitation à rez-de-chaussée et comble en maçonnerie, 637 habitations d'un étage, 196 maisons de rapport. Au 1^{er} mars 1928, d'après une statistique municipale : 901 petits commerces, 436 petits ateliers, 215 commerces plus importants, 246 grands ateliers ou usines.

De son côté, le représentant des zoniers estimait en 1925 qu'il y avait sur la zone en 1912 : 79.192 habitants, en 1919 : 82.000, en 1925 : 112.235.

Les maisons d'habitation : 9.273 en 1912, 10.573 en 1914, près de 15.000 en 1919, d'une valeur environ 500 millions ; en 1919 : 879 usines ou industries occupant 47.000 ouvriers. On voit combien il est difficile d'établir un chiffre exact.

(26) Séance du 6 janvier 1913 du Conseil général.

commune de Saint-Ouen perdait près de 56 hectares sur une superficie totale de 463 hectares, dont 3 kilomètres de voies publiques. Ivry-sur-Seine : 40 hectares sur 615 dont 3 km. 700 de voies publiques. Malakoff : 25 hectares sur 240 hectares dont 2.750 m. de voies publiques, etc... A Montrouge, sur 31 hectares environ de zone, un cimetière occupait près de 6 hectares. Les communes faisaient valoir le préjudice qui leur était causé par la perte des impôts perçus sur les habitants ou sur les immeubles de la zone, des redevances perçues dans les cimetières, des sommes dépensées pour la viabilité, etc... : c'est ainsi que la commune de Montrouge estimait à près de 9 millions le préjudice causé (27). Boulogne, du fait de l'annexion de

(27) Commune de Montrouge. — Pertes résultant de l'annexion de la zone militaire :

Surface de territoire.....	31 hectares et demi.
Nombre d'habitants.....	641.

Contributions (part de la commune)

Foncière.....	350 francs.
Portes et fenêtres.....	150 —
Personnelle-mobilière.....	250 —
Patentes.....	700 —

1.450 à 1.500 fr.

Octroi. — Déplacement des deux bureaux d'octroi (ces deux bureaux ont coûté environ

7.000 francs)..... 550 à 600 francs.

Voirie. — Voies publiques : 2.040 mètres de longueur.

Valeur du sol et travaux exécutés sur ces voies (déduction faite de l'usine). Estimation : 1° chaussées, 15.000 mètres carrés à 22 francs environ : 330.000 francs. (Pour la seule avenue de Paris [320 m.], la dépense d'ouverture et de viabilité s'est élevée à 80.000 fr) : 2° trottoirs. — Bandes bitumées, trottoirs pavés, plantations, bancs, 13.500 mètres carrés à 10 fr. environ : 135.000 francs.

Longueur des égouts et canalisations : 560 mètres ; valeur estimative (40 à 80 fr.) : environ 40.000 francs.

70 appareils d'éclairage à 100 francs.....	7.000 francs.
6 bouches d'eau à 250 francs.....	1.500 —
1 urinoir.....	1.500 —
1 colonne-affiche.....	Mémoire

515.000 francs.

Octroi (*suite*). — L'annexion de la zone obligera la commune à installer au moins deux nouveaux bureaux et à créer les emplois nécessités au fonctionnement de ces deux bureaux, ci : environ..... 12.000 francs.

Cimetière (superficie : 5 hectares et demi). —

L'acquisition des terrains et la construction des murs et logements ont coûté..... 617.000 francs.

la zone militaire et du bois de Boulogne, où sont situés plusieurs champs de courses et le vélodrome du parc des Princes, estimait ses pertes définitives à plus d'un million et ses pertes annuelles à près de 70.000 francs. Le Pré-Saint-Gervais qui perdait 36 hectares sur une superficie de 126 hectares estimait à plus de 80.000 francs l'an ses pertes du fait de l'annexion.

La convention disposait que l'annexion serait réalisée par décret en Conseil d'Etat, dans le délai d'un an à dater de la promulgation de la loi de ratification. La commission d'administration générale, sur la demande de M. VEBER, ajouta à ce texte « après application des articles 3 et 6 de la loi du 5 avril 1884, dans celles de leurs dispositions qui ne sont pas contraires à ladite loi approbative. »

En effet, sur le principe de l'annexion, les communes n'avaient pas été consultées, et l'enquête prescrite par l'article 3 de la loi de 1884 n'eut pas lieu. A M. VEBER qui, lors de la discussion de la loi, s'en plaignit à la Chambre (28), le Garde des Sceaux répondit (29) que la zone est un territoire spécial « placé sous un régime juridique exorbitant du droit commun », que d'ailleurs la loi du 5 avril 1884 n'étant pas applicable à Paris n'était pas applicable dans les relations entre Paris et les communes de banlieue. A M. BLOUË, le directeur de l'Extension fit une réponse analogue à la séance du Conseil général du

Le cimetière a produit en 1912..... 223.000 francs.
dont 166.000 francs pour la commune et 57.000 francs pour les établissements de bienfaisance.

Récapitulation des pertes d'argent :

Contributions.....	1.500 francs.
Octroi.....	19.500 —
Voirie.....	515.000 —
Cimetière (installation).....	617.000 —
Produit annuel, 223.000 francs, soit, capitalisation à 3 %, le revenu d'un capital de.....	7.433.000 —
TOTAL de la perte argent pour la commune de Montrouge.....	8.586.000 —

SOIT, en chiffres ronds : 8.600.000 francs.

(28) Séance du 13 mars 1919.

(29) Séance du 18 mars 1919.

23 mars 1921 quand il déclara que « l'annexion était un acte de la puissance publique. »

Mais sur les conditions de l'annexion, les communes eurent satisfaction et aussi bien au Conseil général qu'au Parlement, il leur fut promis qu'il leur serait tenu compte des pertes qu'elles auraient à supporter ; nous verrons ultérieurement, en étudiant les dispositions du décret du 19 mars 1925 quelles ont été les dispositions envisagées à cet effet. Une fois admis le principe de l'annexion, les communes furent consultées sur les conditions, et le 23 juillet et le 29 décembre 1920, le Conseil général prit connaissance des enquêtes effectuées.

L'annexion de la zone fut consacrée par l'article 16 de la convention ratifié par l'article 10 de la loi du 19 avril 1919 (30). M. VEBER déposa un amendement qui fut repoussé et qui tendait à faire désigner chaque fois par une loi spéciale les sections à acquérir et les conditions de l'annexion.

2° Maintien de la servitude non ædificandi et aménagements en espaces libres. — La zone était destinée, avons-nous dit, à être transformée en espaces libres : pour ce, deux moyens s'offraient : l'exproprier pour que la Ville, propriétaire, l'aménageât selon son vœu, et, en attendant l'expropriation, maintenir les propriétaires sous une servitude les empêchant de construire.

Il fut donc décidé que la servitude militaire qui frappait les terrains de la zone serait maintenue dans l'intérêt de

(30) ART. 10 de la loi du 19 avril 1919. — Les portions de territoire compris dans la transformation ci-dessus décrite et faisant partie du territoire des communes suburbaines, ainsi que celles qui constituent les bois de Boulogne et de Vincennes et le champ de manœuvres d'Issy, sont annexées au territoire de la ville de Paris ; l'annexion produira son effet, dans chaque fraction de territoire annexé, à partir de la publication des décrets qui détermineront les sections successives de la zone à acquérir par la Ville, lesquelles devront toujours comprendre l'intégralité du territoire zonier d'une ou plusieurs communes. Les conditions particulières de l'annexion seront réglées par décret en Conseil d'Etat dans le délai d'un an à partir de la promulgation de la présente loi, après application dans celles de leurs dispositions qui n'y sont pas contraires des articles 3 et 6 de la loi du 5 avril 1884.

l'hygiène et de la salubrité publique. Dans le rapport présenté, au nom de la seconde sous-commission, M. DAUSSET étudia la légalité du maintien de la servitude. Du fait même de la suppression de l'enceinte, la servitude militaire disparaît. On la maintient avec un nouveau caractère. Ce maintien est-il légal ? Le rapporteur fait remarquer que la servitude de ce caractère ne sera pas une innovation dans notre législation : aux termes du décret du 7 mars 1808, certaines restrictions sont apportées au droit des propriétaires de terrains contigus à des cimetières ; d'autre part, à Paris, de nombreux textes apportent des entraves à la liberté de construction : hauteur des maisons, largeur des cours, hauteur des étages, etc., dans un intérêt d'hygiène ; il existe même des servitudes d'ordre esthétique : hauteur des constructions place de l'Étoile et place de l'Europe. La loi du 21 avril 1906 sur la protection des sites et monuments naturels d'un caractère artistique impose aux propriétaires l'obligation de ne pas détruire ou modifier l'état des lieux sans autorisation administrative ; en cas de refus du propriétaire d'un site ou d'un monument classé, l'expropriation peut être poursuivie par l'Administration. Il rappelle la proposition de loi de M. BEAUQUIER, qui était alors en instance devant la Chambre, ayant pour objet d'imposer aux villes l'obligation de dresser des plans d'extension et d'embellissement, et qui donne à l'autorité administrative le droit d'établir « toute servitude hygiénique ou artistique » en vue de l'embellissement et de l'assainissement de la ville.

M. DAUSSET constate que plusieurs pays étrangers sont entrés dans cette voie : en Saxe, une loi du 1^{er} juillet 1900 établit la servitude sur les terrains qui, sur les plans, sont désignés pour être ultérieurement transformés en squares ou jardins ; en Angleterre, la loi de 1909 sur les plans d'extension crée des servitudes pour l'établissement d'espaces libres ; en Suède, une loi de 1907 stipule que pour faciliter l'aménagement d'un plan d'extension, la

commune peut, sans aucune indemnité, requérir que pendant six mois, aucun bâtiment ne sera construit sur une superficie déterminée ; une loi de 1900 du canton de Genève dispose que l'Etat pourra frapper les terrains de l'interdiction de bâtir pendant trente ans.

Mais pour que ces dispositions soient efficaces, il ne fallait pas qu'il y eût solution de continuité entre la servitude militaire et la servitude d'hygiène, sans quoi on aurait vu s'élever sur la zone des constructions nombreuses dont l'expropriation aurait été très onéreuse pour la Ville.

Le maintien de la servitude ne souleva au Conseil municipal, au Conseil général et au Parlement aucune observation : il fut consacré par l'article 6 de la convention ratifié par le premier paragraphe de l'article 2 de la loi (31).

Mais des exceptions devaient être apportées à l'aménagement en espaces libres et au maintien de la servitude *non ædificandi*, dans l'intérêt général : la servitude ne serait pas opposable aux ouvrages ou édifices nécessités par les besoins de la défense nationale ou par les besoins d'intérêt public : édifices réservés à l'administration de la Guerre, voies publiques, chemins de fer et leurs dépendances ; les communes conserveraient la propriété et l'usage des écoles publiques et des cimetières situés sur la zone ainsi que des autres établissements communaux ; toutes ces exceptions concernent les édifices qui se trouvaient sur la zone au moment de l'annexion.

Des exceptions furent aussi prévues pour de nouvelles constructions d'intérêt général à édifier sur la zone : construction d'un palais et d'un parc des Expositions pour l'édification et l'aménagement desquels une convention

(31) ART. 2 § 1^{er} de la loi. — Dans l'intérêt de l'hygiène et de la salubrité publiques, les terrains comprenant la zone unique des servitudes militaires de l'enceinte de Paris continueront d'être grevés de la servitude *non ædificandi*, sous les restrictions ci-après ;

spéciale fut signée entre l'Etat et la Ville le 19 mars 1919 (32); extension des dépendances des chemins de fer d'intérêt général, terrains nécessaires à l'extension des abattoirs, à l'amélioration des canaux et à la création du nouveau port de la Villette; l'Etat devrait faire connaître dans le délai d'un an, à dater de la promulgation de la loi, les parcelles qu'il désirerait acquérir.

Etait laissé également en dehors de l'aménagement le champ de manœuvres d'Issy-les-Moulineaux. Le 29 mars 1890, une convention entre l'Etat et la Ville avait stipulé que la Ville recevrait de l'Etat la propriété du Champ-de-Mars, à condition d'organiser un champ de manœuvres près du village d'Issy. Le terrain d'Issy avait été acquis par la ville de Paris en vertu de deux jugements d'expropriation et de six actes d'achat amiable. Il fut remis à l'autorité militaire. Depuis cette date, des contestations se sont élevées quant au droit de propriété de la Ville sur ce champ. Les représentants de l'Etat s'appuient sur le rapport de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi ratifiant la convention, dans lequel il était explicitement indiqué que l'Etat recevait la pleine propriété du champ de manœuvres. Les représentants de la Ville font état de l'article 2 de la convention, qui attribue à la Ville la pleine propriété du Champ-de-Mars alors qu'elle impose seulement à la Ville l'obligation *d'organiser* un champ de manœuvres. A une certaine époque même, le Ministre de la Guerre a admis le droit de propriété de la Ville, sous réserve des droits de jouissance concédés à perpétuité à l'autorité militaire. A l'heure actuelle, des pourparlers sont engagés entre les diverses collectivités intéressées pour le règlement de cette question.

(32) Les dispositions relatives au palais et parc des Expositions ont fait l'objet d'un avis favorable de la commission d'agriculture. La commission avait émis le vœu que ce palais fût édifié entre les portes Molitor et d'Auteuil, mais elle s'était ralliée à la construction auprès de la porte Maillot (avis n° 5.798 de 1919 — Chambre Annexes Tome 1 page 920). Nous verrons par la suite qu'aucun de ces emplacements n'a été définitivement retenu.

En dehors de ces exceptions, toute la zone devait être aménagée en espaces libres, et l'on n'y tolérerait que les édifices nécessaires à la surveillance et à l'entretien des espaces libres; encore seraient-ils limités. Ces dispositions furent ratifiées par l'article 2, paragraphe 2 de la loi du 19 avril 1919 (33).

Nous devons noter que, sur ce point, le texte voté par la Chambre n'est pas le même que celui qui lui avait été soumis. Un avenant à la convention (34), adopté par le Conseil

(33) ART. 2 § 2 de la loi du 19 avril 1919. — Ils seront aménagés en espaces libres, à l'exception :

1^o Pendant le temps de leur affectation : a) de ceux qui sont affectés ou à affecter à un usage ou à un service public, tels que les voies publiques;

b) de ceux nécessaires aux services énumérés à l'article 9 de la convention;

c) des chemins de fer d'intérêt général et de leurs dépendances, ainsi que du chemin de fer métropolitain et de ses dépendances existant ou à créer sur les emplacements lui appartenant à proximité des portes de Clignancourt, de la Villette et de Choisy, tels qu'ils sont désignés et délimités par une teinte rose sur les plans ci-annexés;

d) des écoles publiques et des cimetières existant au jour de la promulgation de la présente loi et des autres établissements communaux existant à la date du 1^{er} janvier 1913, dont les communes intéressées conserveront définitivement la propriété et l'usage;

2^o Du champ de manœuvres d'Issy-les-Moulineaux;

3^o D'un emplacement d'une superficie de quinze hectares réservé :

a) à la construction d'un palais des Expositions agricoles et hippiques de sept hectares de plain-pied;

b) à l'aménagement d'un parc d'une surface de huit hectares, lesquels palais et parc devront être achevés par les soins de la ville de Paris suivant la convention à intervenir entre elle et l'Etat, dans le délai de trois ans à dater de l'éviction totale des propriétaires et locataires de l'ensemble des immeubles compris dans cet emplacement, sans que le délai total depuis la promulgation de la présente loi dépasse quatre ans (Art. 9 de la convention).

Aucune portion ne pourra être distraite desdits terrains destinés aux espaces libres en vue d'y élever des constructions, si ce n'est pour l'établissement des édifices nécessaires à la surveillance et à l'utilisation de ces espaces libres, lesquelles constructions ne pourront dans leur ensemble, occuper une superficie de plus d'un vingtième des espaces dont il s'agit et devront être réparties également sur l'ensemble de la zone à aménager et de préférence en bordure des principales voies de pénétration dans Paris (Art. 8 de la convention).

(34) Cet avenant avait été voté au Conseil municipal sur la demande de la commission du budget, mais, dans une lettre au Ministre des Finances (V. rapport de M. PERRISSOUD), le préfet de la

municipal dans sa séance du 12 juillet 1913, prévoyait une autre exception : la partie des terrains de la zone comprise entre sa limite extérieure d'une part et d'autre part la rue de Chartres à Neuilly, le boulevard de la Révolte, la route de la Révolte et la rue de Courcelles (chemin vicinal n° 1). Dans son rapport (35), M. PERRISSOUD

Seine avait fait les plus extrêmes réserves : la Ville escomptant le produit de la vente des terrains de l'enceinte pour équilibrer financièrement l'opération, ne pouvait pas, de gaieté de cœur, voir laisser en dehors 23 hectares de zone qui auraient été dégrevés de la servitude, et seraient venus faire une concurrence redoutable aux terrains de l'enceinte.

(35) Votre commission, tout en approuvant le maintien de la servitude *non ædificandi* sur les terrains composant la zone unique des servitudes militaires de l'enceinte de Paris, a cru devoir y proposer une importante exception concernant les communes de Neuilly et de Levallois.

L'art. 2, nouveau qu'elle vous demande d'adopter traduit cette exception dans les termes suivants :

« Dans l'intérêt de l'hygiène et de la salubrité publiques, les terrains composant la zone unique des servitudes militaires de l'enceinte de Paris, à l'exception de ceux compris entre la limite extérieure de la zone d'une part, et d'autre part la rue de Chartres à Neuilly, le boulevard de la Révolte, la route de la Révolte et la rue de Courcelles à Levallois (chemin vicinal n° 1) continueront d'être grevés de la servitude, etc... »

Le but de cette dérogation est de libérer d'une façon définitive de la charge de la servitude la plus grande partie des territoires zoniers des communes de Neuilly et de Levallois.

Il convient de s'expliquer sur la situation spéciale qui est ainsi faite à ces terrains et sur les raisons impérieuses qui ont dicté cette décision.

En ce qui concerne Neuilly, la limite extérieure de la zone militaire partant de l'angle du rond-point de la porte Maillot et de l'avenue de Neuilly coupe la rue de Chartres et la rue de Sablonville pour atteindre l'avenue du Roule, l'avenue Victor-Hugo et la rue de Villiers un peu plus haut que l'angle de la rue Parmentier.

En ce qui concerne Levallois, elle coupe la rue de Paris à Bezons, la rue de Cormeilles et la rue de Courcelles, pour aboutir à la route de Rouen.

L'espace compris entre cette limite extérieure et la rue de Chartres à Neuilly, la rue de Courcelles à Levallois et le boulevard de la Révolte est occupé non par des terrains vagues tels que ceux qui entourent généralement Paris, mais par des voies complètement aménagées, éclairées et alignées, par des immeubles de rapport très importants, la plupart modernes, ou par des parcs et des jardins.

À Levallois, où l'industrie s'est développée dans d'énormes proportions, les bâtiments, très à l'étroit dans les 200 hectares de la commune ont envahi les 40 hectares de la zone.

Il y a là une situation spéciale qui ne pouvait manquer de frapper l'observateur le moins attentif.

Le maintien de la servitude *non ædificandi* dans un but d'hygiène ne pouvait se justifier dans cette région dont l'aménagement

exposait pourquoi il avait admis cette exception : cette partie de la zone était couverte d'immeubles importants, salubres, dont l'expropriation aurait été très onéreuse pour

régulier et la situation particulière sont les meilleures garanties de la santé publique.

Neuilly et Levallois touchent à l'un des quartiers les mieux aérés de Paris. Le quartier des Ternes abonde en terrains dégagés : le parc Monceau, la place Malesherbes, la place Péreire, la place des Ternes, puis les grandes avenues qui montent à l'Étoile, les boulevards qui bordent le chemin de fer de ceinture, les rues de Prony et Ampère, etc... De l'autre côté, Neuilly voisine avec le bois de Boulogne; cette ville est en majeure partie composée de petits pavillons qui possèdent leurs jardins particuliers; enfin le parc extrêmement important qui a été loti et dont les terrains sont partiellement frappés d'une servitude *non ædificandi* constitue un réservoir d'air dont profite également Levallois.

En résumé, ni Paris, déjà suffisamment aéré par le bois de Boulogne et le spacieux quartier des Ternes, ni Levallois, qui voisine avec Neuilly, ne retireraient un grand avantage des parcs et des jardins de la zone,

Mais si l'utilité immédiate d'une expropriation n'apparaît pas, on aperçoit, par contre, aisément, les sacrifices considérables qu'elle entraînerait.

Sans parler même de la valeur industrielle des établissements qui se sont établis sur la zone de Levallois, valeur qui dépasse souvent plusieurs millions, il est évident que les indemnités d'expropriation devraient être proportionnées à l'importance des constructions autorisées par l'Administration et au prix des terrains. Or ceux-ci atteignent normalement, dans cette région, le prix de 150, 160 et même 180 francs le mètre.

Sil'on ajoute à cela les indemnités considérables que ne manqueraient pas d'exiger les villes de Neuilly et de Levallois en raison des importants travaux de voirie, d'égouts qu'elles ont fait exécuter sur la zone, on en arrive aisément à ne pas juger exagérée l'évaluation fixant entre 200 et 250 millions le chiffre des indemnités à prévoir pour cette seule partie de l'opération.

Cette énorme dépense, que ne justifie plus aucune considération d'hygiène, aurait par ailleurs les résultats les plus fâcheux pour les populations ouvrières des communes en cause. Il faut avoir visité certains ateliers qui occupent jusqu'à 6.000 et 7.000 ouvriers, il faut avoir constaté que plusieurs millions y sont, chaque année, distribués en salaires pour comprendre la répercussion terrible que pourrait avoir l'expropriation sur ces hommes qui devraient choisir entre la perte de leur travail et l'abandon du foyer qu'ils se sont créé aux environs de l'usine.

L'application de la règle générale devenait donc, en l'espèce, inutile, onéreuse et dangereuse au point de vue social. Deux autres raisons s'y opposaient encore : l'éventualité de l'annexion des communes de Neuilly et de Levallois à Paris, ainsi que la situation de fait résultant de l'existence du boulevard de la Révolte.

A diverses reprises, l'annexion de certaines communes suburbaines a déjà été envisagée. En 1859, une proposition de ce genre fit l'objet d'un rapport de M. RICHE devant le Corps législatif. Les raisons d'ordre intérieur qui l'ont fait repousser ont depuis longtemps disparu et rien ne semble s'opposer désormais à des mesures analogues. Or, il est évident que parmi les communes qui

la Ville et n'aurait d'ailleurs pas présenté cet intérêt d'hygiène qu'elle présentait sur les autres parties de la zone, en raison de la proximité du bois de Boulogne, du parc Monceau, de grandes avenues et de grandes places. Mais il y avait une contre-partie : tous les bénéficiaires de l'exception étaient tenus envers le Trésor d'une indemnité représentative de la plus-value acquise par leurs

entourent Paris, il en est trois : Boulogne, Neuilly et Levallois dont l'annexion est dès à présent possible et désirable. Possible, parce que le développement de leurs services municipaux enlève, rait à l'annexion tout caractère onéreux pour la ville de Paris. Désirable, parce qu'elle donnerait à cette dernière, en même temps que des possibilités de desserrement considérables, la limite naturelle que constitue la boucle de la Seine.

On ne conçoit plus, dans ces conditions, qu'il puisse être question d'appliquer la servitude *non ædificandi* sur une partie quelconque des terrains déjà bâtis, non plus que d'exproprier à grands frais des immeubles dont un avenir prochain verrait la reconstruction.

Le boulevard de la Révolte forme une ceinture déjà existante et qu'il a paru possible de conserver. Au point de vue pratique, il constituera le point de départ du boulevard circulaire prévu par le projet. Au point de vue esthétique, élargi de toute la partie de la zone actuellement comprise entre les fortifications et lui, il deviendra une vaste et splendide avenue reliant le bois de Boulogne aux parcs qui seront aménagés au delà de la porte de Courcelles. Il est d'ailleurs indispensable que la Ville assure à cette région un aménagement conforme aux principes généraux du projet alliant aux conditions d'hygiène nécessaires le souci de la beauté de cet admirable quartier.

Restaient deux objections dont l'importance est indéniable : l'inégalité de ce régime spécial va créer entre Neuilly, Levallois et les autres communes suburbaines ; la crainte de voir la spéculation s'emparer de ces terrains exonérés de toute servitude.

La commission du budget se serait sans aucun doute refusée à examiner même la proposition qui lui était soumise si elle n'avait contenu une contre-partie de nature à obvier aux deux inconvénients que nous venons de rappeler. Mais elle a cru leur trouver un remède commun sous la forme d'une taxe de plus-value spéciale à laquelle seront tenus les bénéficiaires de l'exception que nous venons d'étudier.

Pour éviter, en même temps que des inégalités injustifiables, des opérations regrettables, cette indemnité a été prévue telle qu'elle corresponde à la totalité de la plus-value acquise par les immeubles qu'elle frappe. Fixée, en cas de difficulté, par la commission spéciale d'expropriation, ladite indemnité sera payée soit en totalité, soit en plusieurs termes espacés sur un laps de temps qui ne peut excéder trente ans, sous la réserve, dans cette dernière hypothèse, qu'au cas de vente de l'immeuble, les termes restant à échoir deviendraient immédiatement exigibles.

Enfin, l'article 7 *bis* du projet de loi stipule expressément que le montant de cette plus-value bénéficie au Trésor seul et n'entre point dans le compte commun à l'Etat et à la Ville. On peut donc le considérer comme une sorte de complément du prix principal de 100 millions et il en résulte que, même au cas où l'opération générale

terrains du fait de déclassement de l'enceinte, et pour le paiement de laquelle il était confié à l'Etat, sur les terrains et les constructions une hypothèque légale dispensée d'inscription.

Mais, lors de la discussion, le nouveau rapporteur, M. Arthur ROZIER, accepta un amendement de M. Jean BON supprimant cette exception qui aurait pu donner lieu à d'autres réclamations aussi justifiées; M. CORNUDET (35) s'était lui-même élevé contre elle. M. VEBER avait, de son côté, demandé que les terrains de l'enceinte situés en face de cette partie de la zone exceptée de l'aménagement fussent grevés de la servitude *non ædificandi*, proposant ainsi dans une certaine mesure une compensation des espaces libres entre la fortification et la zone. Et de plus, ce qui justifiait l'observation de M. Jean BON, c'est que M. VEBER appuyé par M. BOKANOWSKI, suggérait, sur une pétition des habitants de la partie zonière des Lilas et du Pré-Saint-Gervais, que cette partie fût également exceptée de l'aménagement (36).

M. VEBER demanda également que fussent conservées sur la zone : 1^o) les maisons construites en bordure des voies de pénétration, et 2^o) les maisons déclarées salubres par le conseil d'hygiène et la commission départementale d'aménagement et d'extension. Son amendement, déposé en séance, ne fut pas pris en considération, mais repris sous forme de disposition additionnelle, il fut rejeté.

La ville de Paris avait fait, du maintien de la servitude *non ædificandi*, une condition *sine qua non* de la convention,

serait déficitaire, ce qui est d'ailleurs peu probable, l'Etat percevrait intégralement ces sommes évaluées à 40 millions environ.

Telles sont les considérations qui ont conduit votre commission à vous proposer une mesure d'exception en faveur des communes de Neuilly et de Levallois. Il est possible de réaliser, ainsi sans affecter l'ensemble du projet, une œuvre intéressant au plus haut point les populations industrielles de ces communes.

Nous demandons à la Chambre de sanctionner une mesure qui concilie les intérêts de ces communes, de la ville de Paris et de l'Etat.

(35) Chambre — séance du 14 mars 1919.

(36) V. rapport de M. PERRISSOUD.

et on le comprend aisément, étant donné l'utilisation envisagée des terrains. Dans son rapport, M. DAUSSER avait fait remarquer que ce maintien ne lèserait pas les propriétaires zoniers, et n'aggraverait pas leur situation, quelles que soient les origines de leur propriété. Mais les conventions étaient à peine votées par le Conseil municipal que les zoniers protestèrent contre ce maintien. Ils s'associèrent en une Ligue qui, par des articles de presse, des protestations auprès des Assemblées parisiennes et du Parlement, des meetings, mena une très vive campagne contre les conventions. (37) Des constructions nouvelles s'élevaient sur la zone, au mépris de la servitude; le Génie continuait à poursuivre les contrevenants; juridiquement, il ne pouvait en être autrement, puisque, au surplus, tout le temps que les conventions n'étaient pas ratifiées, l'enceinte n'était pas déclassée et la servitude militaire était maintenue : par un arrêté du conseil de préfecture de la Seine du 18 juin 1913, M. DECOTTIGNIES fut condamné à supprimer dans le délai de trois mois des travaux irréguliers édifiés à une construction antérieure. Ainsi, les zoniers, reprenant la discussion que nous avons analysée au chapitre 1^{er}, avaient été déboutés en justice. De 1912 à 1919, le Conseil général et le Conseil municipal avaient, à diverses reprises, discuté de la situation des zoniers, et, pour mettre fin à la spéculation sur les terrains, les Assemblées avaient réclamé maintes fois la ratification des conventions (38). Au cours de ces nombreux débats, les Assemblées demandèrent souvent la stricte application de la servitude. Mais les événements, — n'oublions pas que de 1914 à 1918, ce fut la période de guerre, — ne favorisaient pas la réalisation des vœux du Conseil : de plus, de nouvelles constructions avaient été autorisées, pour les besoins de la défense nationale par le

(37) Voir les renseignements sur les groupements de zoniers (page 98, note 17).

(38) Conseil municipal : 19 mars 1913 — 9 juin 1913 — 17 décembre 1913 — 21 juin 1918 — 23 décembre 1918 — 31 décembre 1918 — 3 février 1919.
Conseil général : 25 juin 1913 — 4 juillet 1914 — 22 décembre 1917 — 27 novembre 1918.

Ministère de la Guerre ; d'autre part, sur 1500 contraventions dressées pour constructions irrégulières, 600 avaient été déférées au Conseil de préfecture de la Seine; 150 avaient été suivies de condamnation — mais elles furent l'objet de recours au Conseil d'Etat que la guerre vint suspendre. Aussi on peut dire qu'en 1919, la situation s'était tellement aggravée que les conventions de 1912 n'étaient plus applicables : nous reviendrons sur ce point ultérieurement en étudiant les modifications qui ont dû y être apportées. Mais il est à noter, qu'au Parlement, lors de la discussion de la loi de 1919, et malgré les échos parvenus à la Chambre des campagnes de l'extérieur, aucun débat ne s'éleva sur le maintien de la servitude, sur son nouveau caractère et sur sa légalité.

3° Expropriation de la zone.

a) *Procédure d'expropriation.* — Pour l'expropriation de la zone, deux solutions s'offraient à la commission : la loi de 1841 ou une procédure spéciale. Dans le rapport rédigé au nom de la deuxième sous-commission, M. DAUSSET exposa les motifs pour lesquels la fixation de l'indemnité ne pouvait pas être laissée au jury de la loi du 3 mai 1841 : il s'agit, dit-il, d'une opération d'une nature très spéciale, pour laquelle il faut des spécialistes, car une très grave perturbation pourrait résulter de la mise en vente massive des terrains ; d'autre part, le jury d'expropriation ne saurait suffire à une opération d'une telle envergure ; il faut enfin créer, dans la fixation des indemnités, une sorte d'unité de jurisprudence dont le jury est incapable, de par sa formation même. Au Conseil général, ces arguments furent, lors de la discussion des conventions, repris par M. Henri SELLIER : la loi de 1841, disait-il, a été faite pour faciliter la construction des chemins de fer, et non pour les expropriations urbaines ; il signala les spéculations qui s'effectuaient sur les terrains de la zone, et il développa les reproches que, d'une façon générale, on faisait au jury

d'expropriation (39). L'abandon de la loi de 1841 devait amener chez les zoniers la plus vive réaction, et ce fut un des points sur lesquels ils combattirent le plus violemment les conventions. Dans son rapport, M. PERRISSOUD donne un extrait d'une brochure qu'ils distribuèrent dans la zone et au Parlement. A la Chambre, lors de la discussion du projet de loi, M. VEBER et M. LEREDU appuyèrent ces revendications, mais le Garde des Sceaux et M. Arthur ROZIER, rapporteur, exposèrent les raisons pour lesquelles la loi de 1841 paraissait inapplicable (40).

(39) Extraits du discours de M. Henri SEILLIER : « Même si la prétention des zoniers était juridiquement établie, le législateur se devrait d'une façon plus impérieuse encore d'édicter des mesures exorbitantes du droit commun pour l'expropriation de fonds qui, lorsqu'ils ont été acquis par leurs possesseurs actuels, ont été considérés par eux, de par une tradition semi-séculaire, comme frappés en fait, sinon en droit, d'une servitude qui les démembre »

« Il apparaîtra monstrueux à tout homme de bon sens d'admettre un seul instant que la collectivité puisse s'imposer un sacrifice pour acheter aux zoniers dans l'intérêt public un droit de bâtir dont ils n'ont pas payé l'acquisition ».

Aujourd'hui, il est un fait acquis : « l'expropriation, c'est la fortune » : le fait que la spéculation existe suffit à condamner le jury. Si les zoniers demandent à comparaître devant le jury d'expropriation, c'est que certains de leurs amis, installés dans les municipalités de banlieue, ne proposeront pour figurer sur la liste du jury que des candidats propriétaires zoniers.

(40) Extrait du discours de M. Arthur ROZIER : « Dans le jury d'expropriation, il s'est créé une mentalité et une sorte de jurisprudence qui font que « quand il est en face de la ville de Paris ou de l'Etat, il a une tendance à condamner sans aucune espèce de justice réelle la grande collectivité qui veut opérer une œuvre d'intérêt social au bénéfice d'un particulier dont il prend instinctivement, semble-t-il, les intérêts. » Il rappelle — et M. Jean BON l'appuie — que des opérations n'ont pu être faites parce que, par la majoration constante des indemnités à accorder, la ville de Paris en a été empêchée. Aussi, si l'on veut que ce projet aboutisse, il faut donner l'arme indispensable pour la totalité des expropriations. De plus, le jury spécial créera l'unité de jurisprudence indispensable ; si la ville de Paris a des conseillers juridiques et techniques remarquables, elle se trouve en présence de conseillers redoutables des grandes associations professionnelles, de ces agences d'expropriation qui ne portent pas devant le jury « l'expression honnête et loyale des intérêts du propriétaire menacé d'expropriation, mais les revendications de ceux qui ont pris soin d'enfler ces intérêts, de leur donner une boursoufflure, une importance artificielle, si bien que quand on arrive devant le jury même en faisant une transaction, il se trouve que c'est la grande collectivité, celle qui agit dans un intérêt public qui perd en réalité son procès. Dans ces conditions, aucune ville ne peut entreprendre de grands travaux d'édilité ».

Une fois écarté le jury de la loi de 1844, à quel organisme allait-on confier le soin de fixer les indemnités ? Plusieurs solutions pouvaient être envisagées : la fixation de l'indemnité par l'autorité judiciaire, par l'autorité administrative ou par une commission mixte à la fois judiciaire et administrative. C'est la dernière solution qui fut retenue, et pour ce, la commission se référa à la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais : cette loi dispose (art. 7) que les propriétaires des marais devront constituer un syndicat à l'effet de nommer les experts qui devront procéder aux estimations. Les syndics seront nommés par le préfet, parmi les propriétaires les plus imposés à raison des marais à dessécher. Un expert sera désigné par le syndicat (art. 8); si le dessèchement est fait par l'Etat, le préfet nommera le second expert, et le tiers expert sera désigné par le Ministre de l'Intérieur. Les estimations des experts seront soumises à une commission composée de sept commissaires (art 43) choisis par l'Empereur parmi les personnes qui seront présumées les plus compétentes en la matière (art. 44). La commission proposa donc, que cette procédure, adaptée au caractère de l'opération, fût suivie pour l'expropriation de la zone : un expert serait désigné par le Syndicat des propriétaires zoniers, le second par le préfet de la Seine, et le troisième par le tribunal civil de la Seine dans le jugement d'expropriation. Les décisions de ces experts seraient homologuées par une commission de sept membres délibérant

Nous n'insisterons pas autrement sur les reproches — bien connus — faits au jury d'expropriation. Mais, aujourd'hui, on peut illustrer par les résultats suivants, les déclarations de M. Arthur ROZIER. Pour l'expropriation de l'îlot insalubre n° 9 à Paris, alors que les prévisions de dépenses avaient été fixées par l'Administration à 1.760.000 francs en 1923, l'expropriation a coûté 7.105.735 frs; pour la première tranche de l'îlot n° 4, un crédit de 8.957.000 francs avait été ouvert : les décisions du jury ont fixé la dépense à 25.763.334 francs non compris les indemnités allouées à titre hypothétique. La décision a été cassée et le jury de Seine-et-Oise vient, pour cette tranche, de fixer de nouvelles indemnités qui restent très au-dessus des prévisions. A l'heure actuelle, les abus sont si criants que, sur la demande du préfet de la Seine, le Parlement est saisi d'un projet de modifications de la loi de 1915 sur l'expropriation pour cause d'insalubrité publique, modifications qui tiennent un compte plus exact de l'intérêt public et de la valeur réelle des constructions appelées à disparaître.

sous la présidence et avec le concours du membre du tribunal de la Seine désigné par le jugement d'expropriation (41). Les six autres commissaires, choisis parmi les personnes présumées avoir le plus de connaissance sur la valeur des terrains compris dans l'opération, seraient nommés, deux par décret du Président de la République, sur le rapport du Ministre de l'Intérieur, deux par le préfet de la Seine, et deux, dont l'un au moins locataire, par la cour d'appel, dans des conditions à déterminer par un règlement d'administration publique; ces deux derniers seraient choisis sur une liste de présentation établie par les maires des communes suburbaines à raison de trois par commune.

C'était donc une commission mixte qui était chargée de statuer. Notons qu'au moment où la commission avait proposé ces dispositions, la loi qui dispose que le jury sera présidé par un magistrat-directeur (loi du 21 avril 1914 modifiant l'article 38 de la loi de 1841) n'était pas votée.

L'expertise et la commission spéciale soulevèrent également les plus vives critiques : si les zoniers avaient bien une satisfaction par le choix d'un expert, l'expertise n'était qu'une mesure préparatoire, mais la commission spéciale qui fixait définitivement les indemnités était purement administrative. Retenant ces critiques, la commission du budget fixa un autre mode de nomination de la commission spéciale, que ratifia le Conseil municipal par l'avenant du 12 juillet 1913 : deux membres désignés par le préfet de la Seine, deux membres désignés par le Président de la République sur la proposition du Ministre de l'Intérieur, deux membres enfin, dont l'un au moins locataire, désignés par la cour d'appel sur une liste de 63 jurés choisis par les 21 maires des communes de banlieue,

(41) La loi du 21 mai 1836, relative aux chemins vicinaux, dispose dans son article 16 que lorsque, pour l'ouverture ou le redressement de chemins vicinaux une expropriation est nécessaire, les indemnités sont fixées par un jury spécial de 4 membres dont le président est un des membres du tribunal d'arrondissement ou le juge de paix du canton.

à raison de trois par commune. Ainsi, ce mode de désignation des membres de la commission donnait plus de garanties aux zoniers, qui y étaient représentés. Cependant, ces dispositions ne trouvèrent pas grâce, à la Chambre, devant MM. VEBER, LEREDU, SIBILLE, Joseph DENAIS. M. LEREDU demandait le retour à la loi de 1841, qui venait d'être modifiée par la loi du 6 novembre 1918 (42). M. Joseph DENAIS désirait qu'on recherchât une transaction; on la trouva : les deux derniers membres de la commission spéciale seraient désignés par la première chambre du tribunal civil dans des conditions à fixer par un règlement d'administration publique ; ils seraient choisis parmi les membres du jury constitué chaque année sur la présentation du Conseil général. Cette procédure a été fixée par le décret du 5 juin 1920 (43).

(42) Analyse du discours de M. LEREDU : Il constate tout d'abord qu'on a, depuis quelque temps, une fâcheuse tendance à créer des juridictions spéciales pour le fonctionnement de lois déterminées. Les paragraphes 3 et 4 instituent une juridiction préliminaire d'expropriation en instituant l'expertise obligatoire. Or, il ne faut pas abuser des experts. De plus, qu'est-ce qu'un expert en matière d'expropriation? Il n'est pas besoin d'une compétence spéciale pour déterminer la valeur des terrains nus de la zone : il suffit de connaître les transactions dont ils ont fait l'objet. L'expertise lui paraît donc inutile, car toute l'audience roulera sur le rapport des experts, et on n'obtiendra rien de nouveau pour la conclusion du débat. Le paragraphe 5, constituant le jury spécial, lui semble encore plus critiquable, alors que la loi de 1841 vient d'être si heureusement modifiée. Toute la dérogation porte, il est vrai, sur la composition du jury : il faut des spécialistes qu'on ne trouvera probablement que parmi les architectes et les notaires. Il faut laisser jouer la loi de 1841 et faire appel au jury établi par le Conseil général. La dérogation marque un sentiment de défiance vis-à-vis du jury, mais la Ville est armée pour se défendre avec ses fonctionnaires, ses avoués, ses avocats de valeur. En réalité, on veut un jury administratif, et « la ville de Paris demande d'abandonner pour une circonstance particulière une loi qui est la loi de la France entière ». Au surplus, ce n'est pas la première fois qu'on exproprie des parcelles de zone, il n'y a pas eu besoin de compétences spéciales.

(43) Décret du 5 juin 1920 :

Chaque année, dans les deux mois qui suivront l'établissement de la liste du jury d'expropriation, le préfet de la Seine transmettra un exemplaire de cette liste au Ministre de l'Intérieur et au procureur de la République en indiquant les noms des deux commissaires titulaires et des deux commissaires suppléants qu'il a désignés. Saisi de cette liste, le Ministre de l'Intérieur désignera deux commissaires titulaires et deux commissaires suppléants par décret qui sera notifié au préfet de la Seine et au parquet. Dans les quinze jours, la pre-

Toutes ces dispositions qui formaient l'article 10 de la convention et des avenants qui l'ont modifiée ont été ratifiées par l'article 3 de la loi du 19 avril 1919 (44).

mière chambre du tribunal civil désignera, en chambre du conseil et le ministère public entendu, deux commissaires titulaires et deux commissaires suppléants dont l'un au moins de chaque catégorie sera locataire (art. 1, 2 et 3).

L'article 4 énumère les incompatibilités : ne pourront être choisis les propriétaires, fermiers, locataires des terrains et bâtiments faisant l'objet de l'arrêté de cessibilité, les créanciers ayant inscription sur lesdits immeubles, tous autres intéressés désignés ou intervenant en vertu des articles 21 et 22 de la loi du 3 mai 1841.

Les fonctions des commissaires dureront un an à compter du jour de la notification de leur nomination (art. 5) ; toutefois, les opérations commencées par une commission seront achevées par cette commission. Toutes les fois que par suite d'empêchement ou d'excuse légitime, un commissaire titulaire ne peut siéger, le suppléant le remplace. Tout commissaire décédé, exclu par application de l'article 4 ou définitivement empêché sera remplacé, et sa fonction durera jusqu'à l'expiration du mandat de son auteur (art. 6).

Enfin, l'article 7 alloue aux membres de la commission spéciale les mêmes indemnités de déplacement et de séjour qu'aux membres du jury d'expropriation.

(44) ART. 3 de la loi du 19 avril 1919. — L'expropriation des terrains destinés à l'œuvre d'utilité publique définie à l'article précédent sera poursuivie par la ville de Paris dans les formes et suivant les conditions déterminées par la loi du 3 mai 1841, modifiée par la loi du 6 novembre 1918, sous les dérogations suivantes :

1^o Après que l'Administration aura dressé le plan parcellaire des terrains ou bâtiments compris dans la zone sanitaire dont l'acquisition sera projetée, et qu'il aura été procédé à l'enquête prévue par le titre II de la loi du 3 mai 1841, modifiée par la loi du 6 novembre 1918, le préfet de la Seine déterminera directement, sans autre formalité préalable, par un arrêté motivé, les propriétés qui devront être cédées et l'époque à laquelle il devra en être prise possession ;

2^o A défaut de conventions amiables avec les propriétaires et locataires même sans bail écrit des terrains et bâtiments nécessaires à l'opération, ou avec leurs représentants, et sur la communication qui leur sera donnée de l'arrêté de cessibilité, le procureur de la République requerra et le tribunal de la Seine prononcera l'expropriation pour cause d'utilité publique des terrains et bâtiments compris audit arrêté ;

3^o Par le même jugement, le tribunal désignera un expert qui sera chargé, de concert avec les deux autres experts mentionnés ci-après, de procéder aux estimations en vue de fixer les indemnités de dépossession. Le même jugement commettra un des membres du tribunal pour présider la commission spéciale indiquée au paragraphe 5 du présent article et désignera un autre membre pour le remplacer au besoin ;

4^o A défaut d'entente amiable, et si les offres de l'Administration ne sont pas acceptées dans les délais impartis par les articles 24 et 27 de la loi du 3 mai 1841, l'Administration notifiera le nom de l'expert par elle choisi et invitera les intéressés à désigner, dans le délai d'un mois, un autre expert, pour procéder, avec le concours de l'expert désigné par le jugement d'expropriation, à l'estimation des immeubles

Nous ne nous arrêterons pas à la procédure et au fonctionnement de la commission spéciale, qui ne soulèvent pas d'observations, et qui sont fixées par les articles 11, 12, 13 et 14 paragraphe premier de la convention, ratifiés par les articles 4, 5, 6 et 7 de la loi. (45)

dont la dépossession aura été prononcée et à l'évaluation de l'indemnité due aux divers propriétaires et locataires avec ou sans bail. L'aute par les intéressés de faire connaître le nom de leur expert dans le délai imparti, la désignation en sera faite par le maire de la commune, ou, à son défaut, par ordonnance du tribunal de la Seine, rendue sur simple requête. Les experts devront indiquer leurs évaluations respectives par écrit dans un délai de deux mois;

5^o Les estimations des experts seront soumises au jugement d'une commission spéciale, composée de sept membres, délibérant sous la présidence et avec le concours du membre du tribunal de la Seine désigné par le jugement d'expropriation. Les six autres commissaires seront pris sur la liste dressée annuellement par le Conseil général pour la constitution du jury d'expropriation conformément à l'article 29 de la loi du 3 mai 1841 modifiée par la loi du 6 novembre 1918. Ils seront nommés pour un an, deux par décret du Président de la République, sur rapport du Ministre de l'Intérieur, deux par le préfet de la Seine et deux, dont l'un au moins sera locataire, par la première chambre du tribunal civil, dans des conditions à déterminer par un règlement d'administration publique.

Par application des dispositions de l'article 41, dernier alinéa, de la loi du 6 novembre 1918, ils pourront recevoir, s'ils le requièrent, une indemnité de déplacement kilométrique et une indemnité de séjour dont le montant sera fixé par un règlement d'administration publique. Ces indemnités seront taxées par le magistrat directeur et acquittées comme frais d'urgence.

(45) ART. 4. — Sur la requête du préfet de la Seine, le magistrat président de la commission spéciale convoquera les commissaires, les experts et les parties en leur indiquant au moins huit jours à l'avance le lieu, le jour et l'heure de la réunion. La commission spéciale ne pourra délibérer valablement que si cinq de ses membres au moins sont présents. En cas de partage, la voix du président de la commission spéciale sera prépondérante.

Le magistrat président mettra sous les yeux de la commission :

1^o Le tableau des offres et demandes notifiées en exécution des articles 23 et 24 de la loi du 3 mai 1841, modifiée par la loi du 6 novembre 1918;

2^o Les plans parcellaires, les rapports des experts et les titres ou autres documents produits par les parties à l'appui de leurs offres et demandes. Les parties ou leurs fondés de pouvoir pourront présenter sommairement leurs observations. La discussion sera publique, elle pourra être continuée à une autre séance. La clôture de l'instruction sera prononcée par le magistrat président de la commission. La commission délibérera sans désenparer.

La décision de la commission qui devra à cet égard se conformer aux décisions des articles 39 et 40 de la loi du 3 mai 1841 modifiée par la loi du 6 novembre 1918, fixera définitivement le montant de l'indemnité; elle sera prise à la majorité des voix, la voix du président demeurant prépondérante en cas de partage.

b) *Situation des zoniers.* — A qui pouvaient être attribuées les indemnités fixées, après expertise, par la commission spéciale ? Pour répondre à cette question, il faut distinguer entre les constructions de la zone. Rappelons que la servitude militaire avait été établie en 1841 et maintenue, sans solution de continuité, par l'article 2 de la loi du 19 avril 1919. Certaines constructions avaient été établies avant 1853, c'est-à-dire avant l'application de la servitude ; certaines autres avaient été édifiées postérieurement à cette date, mais en conformité des dispositions des décrets du 10 août 1853 et du 13 juillet 1901 ; ces deux catégories de constructions étaient régulières ; leurs propriétaires ou locataires, avec ou sans bail, avaient droit à l'indemnité. D'autres constructions, les plus nombreuses, avaient été établies postérieurement à la servitude et en violation de celle-ci : il est hors de doute que les propriétaires et locataires n'avaient droit à aucune indemnité. Rien dans la loi de 1919 ou dans les conventions de 1912 ne fondait leur droit à indemnité. Nous verrons que c'est lorsque l'Administration voulut appliquer la loi sur ce point, qu'elle se heurta à de telles difficultés que, les circonstances aidant, elle dut envisager des modifications profondes de la loi. Cependant, il semble que cette

La décision de la commission, signée des membres qui y ont concouru sera déclarée exécutoire par le magistrat président, lequel enverra l'Administration en possession de la propriété et taxera et répartira les dépens, y compris les frais et honoraires des experts, en se conformant aux prescriptions des articles 40 et 41 de la loi du 3 mai 1841, modifiée par la loi du 6 novembre 1918 (art. 11 de la convention).

ART. 5. — La décision de la commission et l'ordonnance du magistrat président ne pourront être attaquées que par la voie de recours en cassation et seulement pour violation de l'article 4. Le délai sera de quinze jours pour ce recours qui sera, d'ailleurs, formé, notifié et jugé comme il est dit en l'article 20 de la loi du 3 mai 1841. Il courra à partir du jour de la décision (art. 12 de la convention).

ART. 6. — Lorsqu'une décision de la commission aura été cassée, l'affaire sera renvoyée devant une autre commission nommée dans les conditions édictées à l'article 3, paragraphe 5 (art. 13 de la convention).

ART. 7. — Après la clôture des opérations de la commission, les minutes de ses décisions et les autres pièces qui se rattachent aux dites opérations seront déposées au greffe du tribunal civil de la Seine (art. 14 de la convention).

interprétation — qui nous paraît juridiquement im-
peccable — n'était pas celle qu'avaient désirée les
Conseils si l'on s'en rapporte à certaines déclarations
faites à la tribune du Conseil municipal ou du Conseil
général (46). Nous y reviendrons plus complètement au
cours de ce travail.

Sur cette question des constructions irrégulières, arrê-
tons nous un instant à une disposition du projet de loi
sur les dommages de guerre, qui, si elle avait été
maintenue dans le texte définitif, eût apporté un tel
trouble qu'elle eût fait capoter les conventions. En 1917,
M. Pierre LAVAL avait fait adopter par la Chambre un
amendement déposé en séance, aux termes duquel
« seraient considérés comme dommages résultant des faits
de la guerre, tous les dommages visés aux paragraphes
précédents (art. 2) causés dans la zone de protection des
forts, camps retranchés et places fortes, sans aucune
exception ni réserve, *et plus spécialement sans qu'il puisse
être opposé aux ayants droit une restriction tenant aux ser-
vitudes établies par les lois, décrets et règlements en vigueur,
le réclamant conservant toujours la faculté d'user du droit
d'option.* »

(46) Voir notamment les observations de M. DAUSSET à la
séance du Conseil général de la Seine du 25 juin 1913.

Après avoir donné connaissance de l'arrêté DECOTTIGNIES,
M. DAUSSET déclare que le droit des zoniers à l'indemnité a toujours
été affirmé, car dit-il, l'article 7 de la convention dispose que la
Ville « sera tenue d'acquiescer soit à l'amiable, soit par la voie de
l'expropriation, tous les terrains occupés ou non par des constructions
affectés à un usage privé ». Ainsi, dit-il, « la Ville a accepté de ne
pas faire état de la jurisprudence que confirme l'arrêté du conseil
de préfecture et d'acquiescer, moyennant une juste et préalable
indemnité, non seulement les terrains nus, c'est-à-dire frappés de
servitude, mais aussi les constructions élevées sur ces terrains,
malgré la servitude. » Au surplus, l'article de la convention vise
les propriétaires des « terrains et bâtiments » nécessaires à l'opé-
ration. Enfin, en ce qui concerne les locataires verbaux, il a été
maintes fois déclaré, et notamment devant la commission du budget,
qu'ils auraient droit à une indemnité d'éviction, et ils seront ainsi
aussi favorisés que les locataires verbaux de l'intérieur de la
capitale bien que ceux-ci également n'aient juridiquement aucun
droit.

La commission des fortifications et l'Administration préfectorale se montrèrent fort émues de l'adoption de cet amendement. En effet, il tenait à accorder un dédommagement, sans réserve ni exception d'aucune sorte, à tous les propriétaires zoniers dont les immeubles auraient été démolis par nécessité militaire, même si ces propriétaires avaient sous le régime de la législation antérieure, signé l'engagement de démolir, sans indemnité, à la première réquisition de l'autorité militaire. En réalité, l'amendement aurait eu pour résultat de remettre en question la légalité de la servitude, car la ville de Paris se serait trouvée dans l'obligation, après la ratification des conventions de 1912, d'exproprier des immeubles nouvellement reconstruits, obligatoirement reconstruits en raison du remploi, dont l'Etat aurait déjà une fois payé la valeur aux propriétaires; une telle situation aurait peut-être entraîné le refus du maintien de la servitude *non ædificandi* avec son caractère d'hygiène et la caducité des conventions de 1912.

Le Conseil municipal et l'Administration demandèrent la disjonction de l'amendement LAVAL. Des démarches furent faites au Sénat, auprès du rapporteur du projet de loi sur les dommages de guerre. Divers textes furent proposés, mais finalement il ne fut pas porté atteinte aux conventions de 1912, ainsi qu'il résulte de la rédaction définitive de l'article 2 de la loi du 17 avril 1919. (47)

Lors de la discussion des conventions de 1912 à la Chambre, M. LAVAL déclara qu'il n'avait pas eu l'intention

(47) Sont considérés comme dommages résultant des faits de la guerre, notamment : ...4° tous les dommages visés aux paragraphes précédents causés dans la zone des frontières ainsi que dans le voisinage des places de guerre et des points fortifiés, sans qu'il puisse être imposé aux ayants droit aucune exception tirée des lois et décrets concernant les servitudes militaires. *Toutefois, pour fixer le montant de l'indemnité, les commissions d'évaluation devront faire état du caractère précaire des constructions élevées dans les zones militaires en contravention aux lois et règlements ou en vertu d'autorisations subordonnées à l'engagement de démolir à première réquisition.*

d'empêcher, par son amendement, le vote des conventions, mais cependant l'alerte avait été chaude.

Ajoutons, pour en terminer sur la question de l'expropriation, que la commission spéciale ne statuait qu'à défaut d'accord amiable entre le zonier et la ville de Paris devant la commission des indemnités.

Notons aussi que, sur la question du paiement des indemnités, M. Joseph DENAIS avait, au nom de la commission du budget, étudié les diverses hypothèses qui pouvaient se présenter. (48)

(48) Analyse de l'avis de la commission du budget (Chambre — Annexe — Tome 1 1919, page 925 n° 5.810).

M. Joseph DENAIS rappelle tout d'abord, que si l'opération doit être faite financièrement en 38 ans, la Ville n'a pas caché son intention d'exproprier et d'aménager la zone en moins de temps ; les zoniers, cependant, auraient le plus grand intérêt à connaître la date d'expropriation et le montant de l'indemnité qui leur sera allouée. Est-il possible de leur donner satisfaction ? Il paraît difficile de fixer un plan chronologique de l'opération, mais après une étude minutieuse et serrée tenant compte à la fois des circonstances de fait et des nécessités de trésorerie, la chose apparaît comme moins malaisée. Lorsqu'on connaîtra, la loi votée, les emplacements à réserver aux casernements, aux habitations à bon marché, un plan d'aménagement définitif pourra être établi, compte tenu de ce que chaque annexion doit comprendre l'intégralité d'une ou de plusieurs communes. Quant à la fixation préalable des indemnités, elle serait avantageuse pour les expropriés et aussi pour la Ville qui n'a pu évaluer les dépenses que d'une manière tout à fait hypothétique. Juridiquement cependant, l'expropriation doit précéder la fixation d'indemnité. La fixation d'une indemnité à terme peut ne pas correspondre, le jour où elle est payée, à une situation matérielle semblable à celle au jour où elle a eu lieu. Il faut donc que la Ville exproprie, que les indemnités soient fixées par la commission spéciale et que la Ville puisse — elle le peut avec la loi de 1841 — retarder à son gré la prise de possession. Dans ce cas, l'article 55 de la loi du 3 mai 1841 dispose que « si dans les six mois de la décision du jury, l'indemnité n'est ni consignée, ni acquittée, les intérêts courront de plein droit à l'expiration de ce délai ». En l'espèce, cet article est-il applicable ? M. DENAIS démontre que si l'exproprié désire que la prise de possession soit ajournée, c'est dans son intérêt et non dans celui de la Ville ; de plus, la jouissance de la chose expropriée, sans paiement d'un loyer, compense largement le paiement de l'intérêt. Il serait donc excessif de prévoir des intérêts moratoires qui placeraient les zoniers — dont les constructions sont, il ne faut pas l'oublier, faites en contravention ou d'essence précaire — dans une situation plus avantageuse que leur situation actuelle et les amènerait à demander de n'être expropriés que le plus tard possible. La Ville doit donc prendre possession dans le délai légal de six mois, mais si le zonier demande que la prise de possession soit retardée, il ne peut en tirer aucun avantage sous forme d'intérêt. Et même, le rapporteur se demande si dans ce cas, il n'y aurait pas lieu d'opérer des abattements sur l'indemnité correspondant au

4° *Plus-values*. — La zone sera donc aménagée en espaces libres, parcs, squares, jardins. Il est incontestable que cette transformation donnera une plus-value appréciable aux immeubles de Paris et des communes de banlieue riverains de la zone ; il est équitable que partie de cette plus-value revienne à la ville de Paris qui va supporter les frais de l'opération. La deuxième sous-commission avait donc à se préoccuper des moyens de fixer cette plus-value, qui serait d'ailleurs partagée par l'Etat, comme l'indique le rapport de la troisième sous-commission. Là encore, la commission n'innovait pas ; le principe de la récupération des plus-values figurait déjà dans notre législation : la loi du 16 septembre 1807 sur l'assèchement des marais l'organise. Son article 30 dispose en effet que « lorsque, par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais, ou par tous autres travaux publics généraux, départementaux ou communaux, ordonnés ou approuvés par le Gouverne-

loyer de la chose expropriée dont le zonier conserve la jouissance. Il ne s'y arrête pas dans l'impossibilité, étant donné la diversité des situations, d'établir un juste barème de ces dégrèvements. Enfin, ce retard de prise de possession peut être avantageux pour la Ville en lui permettant de tenir les paiements à sa convenance. Ceci pour les propriétaires de sols nus, pour les locataires n'exerçant aucun commerce ou industrie. Pour les commerçants et industriels propriétaires ou locataires, une réduction pourrait peut-être être envisagée, mais pour en décider, il faudrait savoir comment jugeront les experts et les commissions d'évaluation. M. DENAIS examine enfin les cas possibles d'anticipation ou d'ajournement, soit du fait de la Ville, soit du fait de l'exproprié ; la Ville anticipe le zonier pourrait demander une révision de l'indemnité ; le zonier anticipe, pas d'indemnité puisque l'ajournement était en principe consenti dans son intérêt ; la Ville ajourne, pas d'indemnité mais le zonier escomptait à une certaine date le paiement et à partir de cette date, la Ville devrait payer des intérêts ; le zonier ajourne au-delà de la date fixée, la Ville peut se prétendre lésée et demander un dédommagement, soit sous forme de loyer, soit sous forme d'une réduction de l'indemnité !

Mais, pour appliquer ces dispositions, il faudrait un nouvel avenant et une nouvelle délibération du Conseil municipal et, au surplus, les zoniers peuvent passer des traités amiables avec la Ville, s'ils n'exigent pas la garantie légale.

Après avoir examiné la question des habitations à bon marché et la réorganisation de l'octroi qu'entraînera la disparition de l'enceinte, M. DENAIS insiste sur la nécessité de ratifier les conventions pour ouvrir rapidement des nombreux chantiers où une importante main d'œuvre non spécialisée trouvera utilement de l'emploi, et il conclut à l'adoption du projet de loi.

ment, des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elles auront acquis. »

Pour la fixation de la plus-value résultant de l'aménagement de la zone, la deuxième sous-commission se référant à la loi de 1807, demanda qu'elle soit déterminée par les mêmes organismes que l'indemnité d'expropriation. Telles sont les dispositions de l'article 15 de la convention ratifié par l'article 9 de la loi. (49)

Cette question des plus-values souleva au Conseil général diverses observations, lors de la discussion des conventions ; M. CHEREST se déclara opposé à l'application de la loi de 1807 dont, dit-il, « Napoléon I^{er} et Napoléon III n'ont pas osé se servir » ; M. Henri SELLIER, au contraire, s'en montra partisan, parce que l'aménagement de la zone donnera aux terrains limitrophes de la banlieue une plus-value profitable aux finances des communes (50) ; il alla même jusqu'à demander, sur ce point en accord avec M. GREBAUVAL, qu'en raison des avantages énormes qu'elles retireraient de l'opération, les communes de banlieue participent financièrement à sa réalisation (51). Les propriétaires des immeubles auxquels incomberait l'obligation de payer des plus-values, et les représentants

(49) ART. 9 de la loi du 19 avril 1919. — Des indemnités de plus-value seront réclamées aux propriétaires des fonds situés à moins de 250 mètres de la zone aménagée ou de l'enceinte fortifiée. Ces indemnités seront fixées conformément aux dispositions de la loi du 3 mai 1841, modifiée par la loi du 6 novembre 1918, sous réserve des modifications apportées à ces dispositions par les articles 3, 4, 5, 6 et 7 ci-dessus (art. 15 de la convention).

Pour l'application des articles 2 *bis* et 3 *bis* de la loi de 1841, modifiée par la loi du 6 novembre 1918, un décret du 14 mai 1921 (*J. O.* du 19 mai 1921, p. 5894) a fixé les conditions de désignation des experts, mais il ne semble pas que le texte soit applicable à l'expertise en matière de plus-values de la loi du 19 avril 1919, puisque l'article ci-dessus dispose l'application des dispositions de la loi de 1841, sous réserve des modifications apportées par la loi de 1919.

(50) Mêmes observations de MM. Joseph DENAIS et Arthur ROZIER à la Chambre lors de la discussion de la loi.

(51) Séance du Conseil général du 6 juin 1913.

des communes de banlieue protestèrent prétendant, les premiers, que l'application de la loi de 1807 était une mesure d'exception, et les seconds ajoutant qu'en tous cas, les plus-values devraient revenir aux communes sur le territoire desquelles se trouvent les propriétés avantagées. A la Chambre, M. LAVAL soutint cette thèse et M. VEBER déposa même un amendement à ce sujet (52) : Prenant, disait-il, aux communes de banlieue « un morceau de leur chair », vous leur devez une indemnité, d'autant plus que ces communes vont avoir des augmentations de dépenses par la création de voies nouvelles, des rectifications d'alignement, d'égouts, etc. (53). Mais M. Jean Bon réfuta les arguments de M. VEBER : les communes ne sont pas propriétaires de la zone, et le départ des habitants de la zone, qui ne sont astreints, ni à la contribution foncière, ni à la personnelle mobilière, ne leur causera aucun préjudice. M. Arthur ROZIER signala la contradiction qui existait dans l'amendement, liant l'utilisation des plus-values par les communes à la construction d'habitations à bon marché par la ville de Paris : il rappela que toutes les charges de l'opération seraient assumées par la ville de Paris et qu'il était juste qu'elle soit seule à bénéficier des plus-values.

Dans le projet de convention et dans le projet de loi soumis à la Chambre, il était prévu une plus-value spéciale aux immeubles de la zone de Neuilly et de Levallois qui, comme nous l'avons dit, étaient exceptées de l'aménagement en espaces libres, et dégrevées de la servitude *non ædificandi*. Mais le vote de l'amendement de

(52) Amendement de M. VEBER : « Les indemnités de plus-values sur les immeubles des communes de banlieue prévues aux articles 7 bis et 8 seront perçues au profit desdites communes. Le capital devra être affecté à des constructions d'habitations à bon marché et, à défaut, le revenu du capital non employé ne pourra être utilisé que pour des secours de loyer. Un règlement d'administration publique déterminera les mesures d'application du présent article. »

(53) Mais elles n'auront plus à payer toutes les dépenses sociales de la zone, très élevées en raison du caractère même de la population zonière, et l'entretien de toutes les voies, canalisations, etc... de la zone.

M. Jean BON, supprimant cette exception, entraîna la disparition de ces dispositions spéciales.

Dispositions diverses : Ayant ainsi examiné et résolu les grands problèmes que soulevaient en 1912 et 1919 le déclassement de l'enceinte, l'annexion et l'aménagement de la zone, la commission eut à envisager diverses propositions relatives à l'octroi, à la construction des habitations à bon marché, et les moyens financiers de l'opération.

5° *Octroi*. — L'annexion de la zone au territoire de Paris entraînait le report de la barrière d'octroi aux nouvelles limites de Paris : après avoir rejeté plusieurs projets incompatibles avec le caractère de l'opération ou trop onéreux, la commission se décida pour la construction d'une grille, dans les conditions fixées par l'article 17 de la convention qui n'appelle aucune observation particulière. (54)

6° *Evacuation de la zone*. — Nous avons vu, en étudiant l'article 10 de la loi, que la Ville était tenue d'acquérir tous les terrains de la zone, occupés ou non par des constructions ; l'article 7 de la convention précisait que l'ensemble des terrains devait être acquis dans un délai de trente-huit années (55). D'autre part, la Ville avait

(54) ART. 17 de la première convention du 16 décembre 1912 : Il sera construit aux frais de la Ville, pour assurer la perception tant des droits d'octroi municipaux que des droits d'entrée du Trésor, une enceinte composée d'un boulevard extérieur de 15 mètres de largeur puis d'une grille de 3 mètres de hauteur garnie d'un treillis épais et surmonté de défenses appropriées élevée sur un soubassement en maçonnerie de 70 centimètres de hauteur. Cette grille sera bordée à l'intérieur d'un chemin de ronde établi au niveau du sol et de 3 mètres de largeur.

Le tracé de cette enceinte, ainsi que les modifications à sa constitution que l'état des lieux pourrait imposer en certains endroits, seront déterminés d'un commun accord entre l'Etat et la ville de Paris.

(55) ART. 7 de la convention. — La ville de Paris sera tenue d'acquérir, soit à l'amiable, soit par la voie de l'expropriation, dans les formes ci-après indiquées et sous réserve de ce qui sera dit à l'art. 9, § 1er, tous les terrains occupés ou non par des constructions, affectés à un usage privé, qui seront compris dans la dite zone.

La ville de Paris aura la faculté de procéder à l'acquisition amiable ou à l'expropriation par fractions successives, qui seront déterminées par décret du Président de la République et devront

pris l'engagement de réserver 25 % des terrains de l'enceinte à la construction d'habitations à bon marché ; la commission pensa que ces habitations pourraient recevoir des zoniers expropriés, et elle établit une sorte de liaison entre l'évacuation de la zone et la construction d'habitations. Elle accepta que l'évacuation et la démolition des immeubles expropriés puissent être ajournés pendant un certain délai à la demande du comité de patronage des habitations à bon marché.

Dans le projet de convention et dans le projet de loi soumis à la Chambre, ce délai était d'un an. Lors de leur discussion, M. VEBER demanda que l'évacuation soit ajournée jusqu'à ce que le comité de patronage ait déclaré qu'il existait des logements suffisants pour reloger les habitants des immeubles ; son amendement était inacceptable, car il subordonnait l'application de la loi à la construction d'habitations à bon marché et retardait l'opération. M. VEBER en convint, mais il obtint que le délai fût porté à deux ans, comme en matière d'expropriation pour cause d'insalubrité publique. Ces dispositions forment le paragraphe 2 de l'article 14 de la convention, ratifié par l'article 8 de la loi. (56)

7° Moyens financiers de l'opération. — Les recettes de la Ville étaient le prix de revente des terrains de l'enceinte, des matériaux et les plus-values. Quelles étaient les dépenses mises à la charge de la ville de Paris ?

a) le prix de l'enceinte, 100 millions, dont quarante millions payables les huit premières années, le solde soit 60 millions en trente annuités de deux millions (art. 2 de la convention) ;

toujours comprendre l'intégralité du territoire annexé d'une ou de plusieurs communes, et qui feront l'objet d'arrêtés de cessibilité distincts, à la condition toutefois que l'ensemble des terrains soit acquis dans un délai maximum de trente-huit années.

(56) ART. 8 de la loi. — La ville de Paris, entrée en possession d'immeubles ou groupes d'immeubles dont l'expropriation aura été prononcée dans les conditions déterminées par la présente loi devra ajourner leur évacuation et leur démolition pendant un délai qui n'excédera pas deux ans, lorsque le comité de patronage des habitations à bon marché l'aura demandé (art. 14, § 2 de la convention).

b) les dépenses d'arasement et de nivellement de la fortification, les travaux de viabilité, les dépenses de reconstruction des casernes en exécution de la seconde convention ;

c) les dépenses relatives à la zone : indemnités d'expropriation, travaux d'aménagement ;

d) les frais d'établissement de l'enceinte d'octroi.

Or, les dépenses étaient évidemment préalables à toutes recettes et la Ville ne pouvait y faire face avec les ressources normales de son budget ; elle fut autorisée par l'article 11, § 4 de la loi à émettre des obligations à court terme dans les conditions fixées par l'article 18 de la convention (57), ratifié par l'article 11 de la loi.

L'Etat qui devait partager avec la ville de Paris les bénéfices éventuels de l'opération, voulut que fût dressé chaque année un bilan détaillé ; dans ce but, il exigea que les opérations fissent l'objet d'un compte spécial, établi d'accord avec lui par la Ville, dont la situation lui serait communiquée chaque année (art. 19 de la convention ratifié par l'article 12 de la loi) [58].

(57) ART. 18 de la convention. — Pour faire face aux avances nécessitées par les diverses opérations prévues aux articles précédents, la ville de Paris est autorisée à émettre des obligations à court terme, portant intérêt.

Le montant et les conditions des émissions seront fixés par décret du Président de la République, dans la limite du maximum qui sera déterminé chaque année par la loi de finances. (Article 11 de la loi, p. 40, note 8).

(58) ART. 19 de la convention. — Les opérations de recettes et de dépenses feront l'objet dans la comptabilité de la ville de Paris d'un compte spécial, dont la tenue sera réglée de concert par les Ministres de l'Intérieur et des Finances.

Ce compte comportera en dépense :

1^o Le prix payé à l'Etat par la Ville, en exécution de l'article 2 de la présente convention ;

2^o Les dépenses d'arasement de la fortification et de nivellement ;

3^o Les travaux de viabilité non récupérés sur les riverains, y compris l'établissement des égouts et l'installation de l'éclairage ;

4^o Les dépenses afférentes à l'acquisition de la zone ;

5^o Les dépenses d'aménagement de la zone ;

6^o Les frais d'établissement de l'enceinte d'octroi ;

7^o Les frais d'émission, primes de remboursement, intérêts, frais de timbre et autres charges afférentes aux obligations négociées par la Ville en vertu de l'article 18 ;

L'Etat voulut aussi que fût communiqué chaque année aux Chambres l'état d'avancement des travaux effectués en exécution de la deuxième convention, avec la situation des dépenses (art. 11 de loi, § 3) (59).

Si le compte spécial ainsi établi était bénéficiaire, les bénéfices seraient partagés par moitié entre la Ville et l'Etat dans les conditions fixées par l'article 20 de la convention (60).

L'Etat pouvait ainsi porter en recettes : 1° le prix de vente des terrains de l'enceinte, 2° sa part de bénéfice éventuel de l'opération.

Il avait également à engager des dépenses pour sa participation à la construction du palais des Expositions et à l'aménagement du parc y attenant, et pour la réinstallation des services militaires dans les nouveaux établissements.

La loi du 19 avril 1919 (art. 13) dispose que ces recettes et ces dépenses seraient portées au compte spécial ouvert

8° Les attributions faites tant à l'Etat qu'à la Ville en vertu de l'article 20 ci-après.

En recette il sera fait état :

1° Du prix de revente des terrains des fortifications et de ceux de la zone dont l'aliénation est autorisée par les articles 5 et 9 ci-dessus ;

2° Du prix de revente ou de la valeur d'emploi des matériaux de démolition et des bâtiments existants sur la fortification et sur la zone ;

3° Des indemnités de plus-value à la charge des terrains avoisinants la zone et l'enceinte fortifiée actuelle, ainsi qu'il est dit à l'article 15 ci-dessus.

La situation du compte sera arrêtée annuellement ; une copie en sera adressée au Ministre des Finances, qui pourra le faire vérifier, avec toutes justifications à l'appui, par l'inspection générale des finances.

ART. 12 de la loi. — Les opérations de recettes et de dépenses feront l'objet, dans la comptabilité de la ville de Paris, d'un compte spécial dont la tenue sera réglée de concert par les Ministres de l'Intérieur et des Finances, dans les conditions prévues à l'article 16 de la convention.

La situation de ce compte sera arrêtée annuellement ; une copie en sera adressée au Ministre des Finances et communiquée par lui aux Chambres.

Ce compte pourra être vérifié avec toutes justifications à l'appui par l'inspection générale des finances.

(59) Voir page 40, note 8.

(60) Voir page 41, note 10.

par la loi du 17 février 1898 dont nous avons parlé au Chapitre II de ce travail. (61).

§ 3. — LE CONTRE-PROJET DE M. CARON

Cet examen des conventions de 1912 montre que les Assemblées parisiennes et le Parlement se sont, en définitive, arrêtés aux solutions que M. DAUSSET avait préconisées, en 1908, 1909 et 1910, dans ses diverses propositions. Cependant au Conseil municipal, M. Ernest CARON déposa un contre-projet qui tendait à acheter et aménager l'enceinte fortifiée en laissant la zone en dehors de l'opération. Le terrain des fortifications, acquis dans les mêmes conditions que celles des conventions, serait transformé en avenues, boulevards et jardins, sauf les parties limitrophes du bois de Boulogne et du bois de Vincennes qui pourraient être vendues (62).

Pour justifier son contre-projet qui s'inspirait du projet BROUSSE, M. CARON exposait que l'expropriation de la zone allait entraîner des difficultés de toutes sortes, parce qu'il serait difficile d'établir sur la zone une servitude *non ædificandi*, d'un caractère nouveau. L'opération lui paraissait trop coûteuse et, en tous cas, pleine d'aléas, étant donné surtout le long laps de temps

(61) ART. 13 et dernier de la loi. — Seront portés au crédit du compte ouvert parmi les services spéciaux du Trésor par la loi du 17 février 1898 : 1° le montant du prix de cession à la ville de Paris des terrains, constructions et matériaux de l'enceinte fortifiée ; 2° la part des bénéfices revenant à l'Etat conformément à l'article 20 de la première convention du 16 décembre 1912.

Seront imputées au débit du même compte (2^{me} section) : 1° dans la limite d'une somme de quarante millions (40.000.000 de francs) la part contributive de l'Etat, dans la construction du palais des Expositions, l'aménagement du parc y attenant, à raison des deux tiers de la dépense, le tiers étant à la charge de la ville de Paris ; 2° dans la limite d'une somme de vingt et un millions (21.000.000 de francs), les dépenses de réinstallation des services militaires nécessitées par ce déclassement.

(62) V. séance du Conseil municipal du 3 janvier 1913.
séance du Conseil général du 6 janvier 1913.

sur lequel elle était échelonnée : il chiffrait à environ 150 millions les dépenses non compensées qui resteraient à la charge de la Ville. A son avis, Paris comptait assez d'espaces libres, mais même s'il devait en être aménagé de nouveaux, il les fallait créer au centre et non sur la périphérie.

M. DAUSSET répondit à M. CARON que l'opération ne se solderait pas par un déficit aussi important, si même ils'en dégageait un (63). Il montra les dangers du contre-projet : si on laissait la zone en dehors de l'aménagement, on verrait s'y édifier des constructions de toute nature ; les terrains des fortifications perdraient toute valeur, et Paris serait encerclé dans une nouvelle muraille que rien ne pourrait faire disparaître. Si on élevait sur la zone des constructions modernes, Paris perdrait un grand nombre d'habitants, ne profiterait ni des impôts, ni des droits escomptés sur les terrains annexés. De plus la vente des terrains en bordure des bois de Boulogne et de Vincennes ne rapporterait pas davantage à la Ville dans le système préconisé par M. CARON que dans celui des conventions, car le fait de l'aménagement de l'enceinte ne leur apporterait pas une plus-value notable. Enfin, il faudrait abandonner le programme hygiénique et social qui est à la base de l'opération : la zone resterait la zone, peut-être même la situation s'aggraverait-elle ; il faudrait renoncer, faute de place, à la construction des habitations à bon marché, faute d'argent, à la création de nouveaux espaces libres.

Le contre-projet de M. CARON fut repoussé au Conseil municipal par 67 voix contre 6, au Conseil général par 80 voix contre 1. La commission du budget le rejeta également, et il ne fut même pas défendu lors de la discussion de la loi : seul M. VEBER y fit allusion dans sa critique générale des conventions.

(63) Si l'on se reporte aux évaluations de M. DAUSSET reproduites page 30, on constate que le déficit qu'il prévoyait était d'environ 40 millions.

*

* *

Ainsi, la loi de 1919 donnait à la ville de Paris les armes qu'elle avait demandées pour résoudre le problème de la zone. Elle permettait le déclassement de l'enceinte, dans lequel, au lendemain de la guerre, on voyait un geste symbolique (64); elle donnait les moyens de réaliser une œuvre très importante d'hygiène par l'aménagement de la zone et sa transformation en jardins, parcs, terrains de sport, une œuvre de solidarité non moins intéressante par la construction des habitations à bon marché. Tout ce programme pouvait être entrepris par la Ville, avec le concours de l'Etat, dans des conditions financières très intéressantes. Enfin, on espérait enrayer une crise de chômage qui se dessinait en 1919, en ouvrant beaucoup de chantiers sur l'enceinte. Aussi bien au Conseil général, au Conseil municipal qu'à la Chambre et au Sénat, tous les orateurs déclarèrent qu'ils attendaient beaucoup des conventions(65).

(64) Déclarations de M. Arthur ROZIER, rapporteur, à la séance de la Chambre du 13 mars 1919 : Quand on a construit le mur en 1841, toute l'opinion avancée, toute l'opinion républicaine de l'époque accusait la bourgeoisie monarchique et constitutionnelle de construire le mur d'enceinte pour juguler et dominer Paris, pour faciliter son écrasement dans le cas où de nouvelles révolutions, insurrections ou soulèvements se produiraient. Si la démolition du mur d'enceinte pouvait contenir ce premier symbole d'une sorte de désarmement réciproque des partis et des classes et de rapprochement des hommes dans l'œuvre nationale commune, ce serait un premier résultat que nous serions heureux de saluer. — Le deuxième, c'est qu'à l'heure où la France victorieuse discute avec ses alliés des conditions de la paix future, Paris, enlevant son armure de pierres, atteste sa confiance que la Société des Nations la mettra désormais mieux à l'abri des guerres que les fortifications périmées qui étaient censé la défendre ».

Dans le même esprit, déclarations de M. Paul DOUMER à la séance du Sénat du 16 avril 1919.

(65) M. MALHERBE, directeur des travaux de la Ville, assurait la Chambre que, dans les huit jours qui suivraient la promulgation de la loi, l'Administration ouvrirait les premiers chantiers sur cinq bastions déterminés, d'accord avec l'autorité militaire.

C'est dans cet état d'esprit qu'elles furent ratifiées, malgré les vives campagnes des zoniers, et alors qu'il nous apparaît aujourd'hui qu'elles ne répondaient plus à une situation que la guerre avait profondément modifiée depuis leur vote par les Assemblées parisiennes.

CHAPITRE IV

LES DIFFICULTÉS D'APPLICATION DES CONVENTIONS DE 1912 ET DE LA LOI DU 19 AVRIL 1919

Les projets de modification.

§ 1. — L'APPLICATION DE LA LOI

Dès le lendemain de la ratification des conventions, le Conseil municipal et le Conseil général furent saisis des mesures à prendre pour en assurer l'application, et on envisagea l'organisation d'un Congrès en vue de l'étude d'un plan d'aménagement des terrains de jeux et de sports sur la zone (1).

Sur certains points, l'application de la loi fut poursuivie sans trop de difficultés ; nous les examinerons d'abord :

1° *Annexion de la zone.* — Le 23 juillet 1920 et le 29 décembre 1920, le Conseil général, sur le rapport de M. LEMARCHAND, émit, au vu des enquêtes *de commodo et incommodo* effectuées dans les communes, un avis favorable à l'annexion de la zone au territoire de Paris, en revendiquant pour le Département le droit de récupérer, sur les indemnités à allouer aux communes en remboursement des travaux effectués par elles sur les terrains annexés, la contribution financière du Département dans

(1) Séance du Conseil municipal du 12 juillet 1919, .

ces travaux. Nous étudierons dans un chapitre spécial les conditions de l'annexion.

2° *Expropriation de la zone.* — En 1920, le Conseil autorisa l'Administration à faire les offres aux propriétaires zoniers de Boulogne-sur-Seine, par application de l'article 3 § 4 de la loi du 19 avril 1919, et, en 1921, à faire les offres aux locataires de la même partie de la zone (2).

Le Conseil municipal ratifia, en 1924, les offres faites aux propriétaires et locataires de la zone de Gentilly attenante à la future cité universitaire (3).

3° *Construction d'habitations à bon marché sur l'enceinte.* — Les terrains de l'enceinte, notamment ceux des bastions 37 et 38, furent remis à l'Office d'habitations à bon marché de la Ville, par délibération du 29 décembre 1921, pour une somme de 5.200.000 francs, comprenant la contribution de l'Office aux frais de viabilité.

4° *Palais des Expositions.* — Tout d'abord, le Conseil municipal avait décidé que le palais des Expositions serait édifié près du parc des Princes, et c'est dans ce but que, la première de toutes, la zone de Boulogne-sur-Seine avait été expropriée. L'Administration avait même fait couper les arbres du parc des Princes, pour remettre le terrain nu à l'Etat ainsi que l'exigeait la convention, ce qui provoqua une question de M. Henri SELLIER au Conseil général, le 16 mars 1921. Mais, en 1922, le Conseil revenant sur sa délibération (4), autorisa l'Administration à

(2) Le préfet de la Seine avait, par arrêté du 12 mai 1920, prescrit l'ouverture de l'enquête du titre II de la loi de 1841 — l'enquête avait eu lieu à la mairie de Boulogne du 29 mai au 8 juin, les résultats avaient été soumis à la commission formée en exécution des dispositions de l'article 8 de la loi de 1841 — l'arrêté de cessibilité avait été pris le 8 octobre, le jugement d'expropriation prononcé le 21 octobre. Enfin la Ville avait été autorisée, par décret du 8 novembre 1920, à poursuivre la procédure d'urgence instituée par les articles 65 et suivants de la loi de 1841.

(3) La cité universitaire fera l'objet d'une étude spéciale — Séance du 4 février 1924.

(4) Séance du 13 juillet 1922.

poursuivre des pourparlers avec le président de la Chambre de commerce de Paris et le président du comité de la Foire de Paris, pour l'édification d'un palais des Expositions et l'aménagement d'un parc sur la partie de l'enceinte comprise entre la porte de Versailles et la porte de Plaisance et sur la zone y attenante. Ces pourparlers ont abouti, et aujourd'hui le palais et le parc des Expositions sont édifiés et aménagés.

*
* *

Les difficultés apparurent lorsqu'il s'agit de déterminer les parties de l'enceinte à réserver aux compagnies de chemin de fer, à l'autorité militaire, et lorsqu'il fallut faire évacuer les parties de zone expropriées. Ce sont ces difficultés que nous allons examiner qui amenèrent dès 1922 la ville de Paris à envisager la modification des conventions de 1912.

5° *Terrains réservés aux compagnies de chemin de fer.* — L'article 1^{er} de la convention disposait « qu'étaient exceptés de la cession à la Ville les terrains incorporés à des voies ferrées d'intérêt général et concédés aux compagnies autrement qu'au titre de simple jouissance », ceci pour les terrains de l'enceinte fortifiée; l'Etat se réservait en outre le droit de désigner, dans le délai d'un an à partir de la promulgation de la loi, après consultation de la ville de Paris, les parcelles du terrain de la fortification qui seraient nécessaires à l'extension des voies ferrées d'intérêt général : ces parcelles devaient être remises aux réseaux et payées au prix fixé à l'amiable ou, à défaut d'accord, par trois experts dont deux désignés par les parties intéressées et l'autre par le président du tribunal civil de la Seine.

D'autre part, l'article 9 de la convention concernant la zone exceptait de l'aménagement « tous les terrains affectés à un usage ou à un service public, tels que les chemins de fer d'intérêt général et leurs dépen-

dances. » Là encore, l'Etat devait, dans le délai d'un an, s'entendre avec la Ville pour la désignation des parcelles qu'il désirait acquérir.

Des négociations furent donc entamées avec les compagnies pour l'application de ces dispositions, et en 1921, une commission mixte fut constituée par le Ministre des Travaux publics pour donner son avis sur les demandes des réseaux. Tout d'abord, les compagnies réclamèrent environ la moitié de l'enceinte et le tiers de la zone. L'entente était impossible; car dans la pensée des contractants aux conventions de 1912, l'extension des réseaux ne pouvait avoir comme conséquence que des emprises relativement faibles sur la fortification ou sur la zone : il devait s'agir d'améliorer les installations existantes et non de construire des gares, des voies de triage, des dépôts de matériel; s'il en avait été autrement, ils eussent déterminé d'une manière précise les emplacements à réserver, comme ils l'avaient fait pour les besoins de l'autorité militaire. Au surplus, si l'enceinte n'avait pas été déclassée, les réseaux auraient dû chercher ailleurs des emplacements pour les nouvelles installations qu'entraînerait, tôt ou tard, l'accroissement du trafic. Enfin, l'idée essentielle des négociateurs, le but qu'ils avaient cherché à atteindre, c'était celui de construire des habitations ouvrières et de créer des espaces libres dans une ville qui en manquait.

La Ville ne pouvait donc accepter les premières demandes des réseaux, (5). Le Conseil municipal, saisi de réclamations par les communes de banlieue, d'un vœu du Conseil général (6), rejeta en 1922 presque toutes les demandes des compagnies (7); ne furent retenues que les

(5) Ce serait, dit M. CHERIOUX à la séance du 3 juillet 1922 du Conseil général « ruiner toute l'œuvre accomplie que d'installer sur une zone, réservée exceptionnellement à des espaces libres, des dépôts de matériel ou de machines absolument incompatibles avec le but d'hygiène poursuivi par la loi. »

(6) Séances du Conseil général du 12 juillet 1922 et 21 décembre 1922.

(7) Séance du Conseil municipal du 29 décembre 1922.

emprises demandées sur le bastion 28 par la Compagnie des chemins de fer de l'Est, sur le bastion 92 et une parcelle de la zone attenante par la Compagnie des chemins de fer Paris-Orléans, sur les bastions 1, 2, 3 et sur la zone des bastions 1 et 2 par la Compagnie des chemins de fer du P. L. M.

Après de nouveaux pourparlers, il accepta, en 1924 (8), la demande du réseau de l'Etat (gare des Batignolles et gare de Vaugirard), celle du réseau du Nord (bastions 30, 31, 33 et 34 enclavés dans des terrains appartenant à la gare de Bel-Air; il rejeta la demande des Chemins de fer de Ceinture pour la gare de Charenton.

Une fois les emprises déterminées, il fallut fixer le prix des terrains : les compagnies, estimant qu'ils étaient destinés à un usage public, ne voulaient pas les payer le prix de l'estimation. En 1925, l'accord n'était pas fait, et le Ministre des Travaux publics demanda que des représentants de la Ville fussent désignés pour continuer les pourparlers.

6° *Terrains réservés à l'autorité militaire.* — L'Administration entra en rapports avec l'autorité militaire pour la détermination des 26 hectares réservés aux emplacements occupés par les casernes et établissements militaires (article 1^{er} de la première convention de 1912) et des 25 hectares à attribuer à l'autorité militaire pour la reconstruction des casernements *intra-muros*. L'accord, signé en 1924(9), fut moins difficile à obtenir qu'avec les compagnies de chemin de fer; sur la zone, fut uniquement concédé le champ de manœuvres d'Issy-les-Moulineaux qui demeure en dehors de la servitude *non ædificandi*. Mais postérieurement, l'autorité militaire abandonna 15 hectares, ayant renoncé à la reconstruction des casernes de Babylone et de Penthémont. De plus

(8) Séance du 4 février 1924.

(9) L'accord fut adopté par le Conseil municipal le 11 février 1924.

elle n'avait pas remis à la Ville, même après l'expiration du délai de dix-huit mois prévu par l'article 3 de la première convention de 1912 les emplacements occupés par les postes-casernes, ce qui entrava les opérations de démolition, d'arasement et de lotissement de l'enceinte et la construction des habitations à bon marché.

7° *Maintien de la servitude non ædificandi*. — L'enceinte étant déclassée, il n'appartenait plus à l'autorité militaire de poursuivre les contrevenants à la servitude dans les parties de l'enceinte remises à la Ville. Or, malgré le maintien de la servitude, de nombreuses constructions continuaient à s'élever sur la zone (10). L'Administration poursuit les contrevenants et demanda à l'autorité militaire de les poursuivre dans les parties de zone non encore soumises à son autorité; elle fut mise en échec par une série d'arrêtés du conseil de préfecture, relevant les contrevenants poursuivis faute de répression prévue dans la loi du 19 avril 1919 (11).

(10) Voir les observations de M. FIANCETTE à la séance du Conseil municipal du 31 décembre 1920.

(11) Arrêté du conseil de préfecture Luna Park du 17 mars 1920.

« Considérant d'autre part qu'il résulte de l'instruction que les constructions mentionnées dans les procès-verbaux susvisés sont établies sur des terrains qui, depuis la mise en vigueur du décret du 23 août 1919 rendu par application de l'article 1^{er} de la loi du 19 avril 1919 relative au déclassement de l'enceinte fortifiée de Paris, ne sont plus compris dans cette enceinte fortifiée et que ces constructions ont ainsi cessé d'être assujetties aux lois et règlements ci-dessus visés concernant les servitudes militaires; qu'il suit de là que la suppression desdites constructions et le rétablissement des lieux en leur état primitif ne peuvent plus être ordonnées en vertu des dites lois et des dits règlements sur les servitudes militaires;

* Considérant à la vérité que l'article 2 de la loi susvisée du 19 avril 1919 spécifie que les terrains composant la zone unique des servitudes militaires de l'enceinte de Paris continueront d'être grevés, dans l'intérêt de l'hygiène et de la salubrité publiques, d'une servitude *non ædificandi*, et ce sous certaines restrictions énoncées audit article;

« Mais considérant que le législateur a omis d'indiquer suivant quelle procédure et par quels agents devront être constatées et déférées au tribunal compétent les infractions à la prohibition de construire ainsi édictée dans l'intérêt de la salubrité et de l'hygiène publiques et par quelle juridiction, et suivant quelles modalités ces infractions devront être réprimées;

« Considérant que le conseil de préfecture ne saurait se reconnaître compétent pour statuer sur de telles infractions qui ne se

La Ville usa d'un stratagème et intenta une action civile contre un contrevenant lui réclamant des dommages-intérêts et une astreinte par jour de retard apporté à la démolition de constructions irrégulières, et elle se porta partie civile dans les instances engagées par l'autorité militaire contre les contrevenants des parties de la zone non annexées. Heureusement, le Conseil d'État, dans deux arrêts du 3 novembre 1920 (12) infirmant les décisions du conseil de préfecture, déclara que la servitude était pleinement maintenue, qu'elle continuait à relever des mêmes juges et à donner lieu aux mêmes sanctions.

Le conseil de préfecture se rallia à cette manière de voir et depuis sa jurisprudence n'a pas varié (13).

rattachent point par leur nature au contentieux de la grande voirie et qu'aucune disposition législative n'a assimilées aux conventions de grande voirie.... »

(12) Arrêt du Conseil d'Etat, 3 novembre 1920, BINDS-CHIEDLER ;

« Considérant que depuis l'achèvement des fortifications de Paris, l'enceinte continue et les forts détachés ont été compris dans le tableau annexé à la loi du 10 juillet 1851, qui énumère les places de guerre et autres points fortifiés auxquels il y a lieu d'appliquer les servitudes militaires; que ces servitudes étaient applicables à partir de la promulgation de la loi du 10 juillet 1851 conformément à l'article 7 de la dite loi ;

« Considérant que la loi du 17 février 1898 n'a pas opéré le déclassement de l'enceinte fortifiée de la ville de Paris, que si, postérieurement à la date à laquelle procès-verbal de contravention a été dressé contre le requérant est intervenue la loi du 19 avril 1919 qui a autorisé le déclassement de l'enceinte de Paris, cette loi dispose en son article 2 que dans l'intérêt de l'hygiène et de la salubrité publiques, les terrains composant la zone unique des servitudes militaires de l'enceinte de Paris continueront d'être grevés de la servitude *non aedificandi* ;

« Considérant qu'il résulte des termes mêmes de la disposition précitée et des travaux préparatoires de la loi que cette servitude a été maintenue sans interruption sur les terrains de la zone dont l'expropriation doit être poursuivie par la ville de Paris :

Arrêt du Conseil d'Etat, même date, DE CONINK ;

Mêmes considérants, plus : et qu'elle subsiste [la servitude] même après qu'est intervenu le décret réalisant le déclassement, que les contraventions continuent à relever des mêmes juges et peuvent donner lieu aux mêmes sanctions.

A la même date, dans le même sens : arrêt GINESTON.

(13) Arrêté de CARBONNEL : 15 février 1921.

Arrêtés dame MATHIEU, HOLLEY, BONIN : 5 décembre 1931 réprimant des contraventions commises sur des terrains zoniers postérieurement au déclassement de la partie correspondante de l'enceinte.

Ces difficultés furent donc résolues en faveur de la thèse de la Ville, et il fut reconnu que la loi de 1919 n'avait apporté aucun changement à l'état juridique antérieur de la zone; néanmoins elles entravèrent l'action de la Ville sur ce point d'application de la loi.

8° *Situation des zoniers.* — Les offres faites par la Ville aux propriétaires et locataires des zones de Boulogne et de Gentilly avaient été établies d'après les principes suivants : aux propriétaires, il n'avait été offert que la valeur des terrains sans tenir compte des constructions; aux locataires qui occupaient des bâtiments construits postérieurement à l'établissement de la servitude, et en violation de celle-ci, il n'avait été fait que des offres nominales; aux locataires verbaux et, en général, à tous ceux qui faisaient de la location un usage compatible avec les prescriptions des décrets de 1853 et de 1901, les offres avaient été basées sur des indemnités s'élevant de deux à à huit termes de loyer, suivant la durée de l'occupation, plus la valeur des baraquements et plantations leur appartenant.

Autrement dit, l'Administration faisait une distinction entre les propriétaires et occupants de constructions régulières, — parce qu'édifiées avant l'établissement de la servitude ou régularisées depuis — et ceux des constructions irrégulières : aux premiers, elle faisait des offres d'indemnité ferme, aux seconds, elle ne faisait que des offres à titre nominal, et la commission spéciale fixait par application de l'article 39 de la loi du 3 mai 1841 une indemnité hypothétique, quitte aux parties à se pourvoir devant qui de droit pour établir leurs droits à cette indemnité. C'est ainsi que plusieurs zoniers de Boulogne s'adressèrent au tribunal civil de la Seine pour faire reconnaître leur droit à l'indemnité hypothétique ; de son côté la ville de Paris engagea des instances pour faire reconnaître non fondées les prétentions de certains zoniers

à l'indemnité hypothétique. Les zoniers furent déboutés, nous citerons le jugement du tribunal civil en date du 20 mars 1925 dans les instances héritiers BERGERON et autres (14).

(14) Tribunal civil de la Seine, première chambre, 20 mars 1925, *D. Recueil hebdomadaire*, 1925 p. 394.

Le tribunal :

Attendu qu'un jugement rendu le 21 octobre 1923 par la première chambre du tribunal civil de la Seine, en exécution de la loi du 19 avril 1919, relative au déclassement de l'enceinte fortifiée de Paris, et à l'acquisition de la zone de servitude militaire, a déclaré expropriés immédiatement, pour cause d'utilité publique au profit de la ville de Paris, en totalité ou en partie, divers immeubles sis à Boulogne-sur-Seine dont l'occupation est nécessaire pour parvenir à la transformation et à l'aménagement de la zone des servitudes militaires de la commune de Boulogne, et notamment, sous le n° 46 du plan parcellaire, l'immeuble sis à Boulogne 24-26 rue du Vieux-Pont-de-Sèvres, appartenant aux héritiers BERGERON;

Attendu que ce jugement a été régulièrement signifié, et transcrit; que la commission spéciale instituée par la loi du 19 avril 1919, réunie à cet effet, a fixé les indemnités d'expropriation et d'éviction dues aux propriétaires et locataires intéressés, spécialement, par décision du 27 novembre 1922, au profit des héritiers BERGERON, propriétaires de l'immeuble sus désigné : 1° une indemnité, à titre ferme, de la somme de 10.525 fr., 2° et une indemnité conditionnelle, à titre hypothétique, de la somme de 14.000 fr., pour dépossession des constructions élevées sur le terrain exproprié;

Attendu que la ville de Paris demande au tribunal de dire et juger que les constructions édifiées sur le terrain exproprié et qui ont donné lieu à la fixation de l'indemnité hypothétique, tant pour la dépossession des propriétaires des dites constructions que pour l'éviction de leurs occupants, ont été édifiées ou maintenues en violation des lois et décrets qui régissent les terrains zoniers; qu'ainsi l'expropriation des dites constructions et l'éviction de l'occupant ne peuvent donner lieu à l'allocation d'aucune indemnité; que par suite, l'indemnité hypothétique d'éviction doit être attribuée à la ville de Paris qui pourra retirer de la Caisse des dépôts et consignations la somme consignée;

Attendu que les consorts BERGERON protestent contre les conclusions de la ville de Paris; qu'ils soutiennent que les servitudes d'utilité publique s'éteignent avec les intérêts publics qu'elles avaient pour but de satisfaire; que la servitude militaire de zone est, à Paris, définitivement éteinte par suite du déclassement des fortifications; que la servitude d'hygiène, constituée en 1919 sur les terrains primitivement frappés de servitude de zone militaire s'applique à l'avenir, sans pouvoir remonter, quant à ses effets, à la création de la servitude primitive; que les constructions de zone existant en 1919 ne peuvent à l'heure actuelle, faire l'objet d'aucune poursuite aux fins de démolition;

Attendu que, subsidiairement, les consorts BERGERON demandent au tribunal de juger que la ville de Paris est devenue, par suite d'un jugement d'expropriation, propriétaire des constructions pour lesquelles elle refuse toute indemnité; que, faute d'avoir

Les zoniers firent immédiatement appel devant la cour

provoqué la démolition avant de prendre le jugement d'expropriation, la Ville ne peut préjuger de la solution qui aurait été donnée à des poursuites à fin de démolition; que refuser le paiement d'une indemnité pour les constructions de zone serait créer une sanction non prévue par les textes qui régissent les servitudes d'utilité publique; que dispenser la Ville de payer une indemnité pour la dépossession des constructions de zone serait consacrer un enrichissement sans cause au profit de la ville de Paris, devenue propriétaire de constructions dont elle n'aurait pas à payer la valeur, qu'ils demandent, en conséquence, la condamnation de la Ville au paiement de l'indemnité hypothécaire de 14.000 francs fixée par la commission spéciale;

1^o Sur la situation juridique des terrains formant la zone unique de l'enceinte fortifiée de Paris :

Attendu que le régime auquel sont soumis les terrains de la zone résulte de : la loi du 3 avril 1841, qui a décidé la construction de l'enceinte fortifiée de Paris, et fixé à 250 mètres la profondeur de la zone unique de servitude ; la loi du 10 juillet 1851, qui a rendu public l'établissement de la servitude; le décret du 10 août 1853, réunissant et coordonnant les dispositions des lois antérieures ; le décret du 13 juillet 1901, spécial à Paris; et la loi du 19 avril 1919 qui, dans son article 2, a décidé que « dans l'intérêt de l'hygiène et de la salubrité publiques, les terrains composant la zone unique des servitudes militaires de l'enceinte de Paris continueront d'être grevés de la servitude *non ædificandi* ».

Attendu que depuis l'achèvement des fortifications de Paris, l'enceinte continue et les forts détachés ont été compris dans le tableau annexé à la loi du 10 juillet 1851 qui énumère les places de guerre et autres points-fortifiés auxquels il y a lieu d'appliquer les servitudes militaires; que ces servitudes étaient applicables à partir de la promulgation de la loi du 10 juillet 1851, conformément à l'article 7 de la dite loi;

Que, d'après l'article 7 du décret du 10 août 1853, dans la première zone de servitudes autour des places et postes classés, il ne peut être fait aucune construction, de quelque nature qu'elle soit ; que toutefois, les articles 13 et 14 prévoient certaines exceptions dont les plus importantes, d'ailleurs, n'ont pour but que de permettre aux habitants des constructions antérieures à la création de la servitude, de pourvoir à leur alimentation (construction de fours à boulangerie, de cheminées, de puits, de moulins, etc...);

Attendu que ce régime, qui consacrait une prohibition de bâtir presque absolue, a été atténué par le décret du 13 juillet 1901, et que certaines constructions, limitativement énumérées par ce décret, sont autorisées dans toute l'étendue de la zone ;

Attendu, par suite, que toutes les constructions édifiées sur les terrains zoniers, postérieurement au 22 juillet 1851, sans l'autorisation de l'autorité militaire et contrairement aux dispositions des lois et décrets susénoncés, sont irrégulières ;

Attendu que la loi du 19 avril 1919 qui a autorisé le déclassement de l'enceinte de Paris, dispose en son article 2 que dans « l'intérêt de l'hygiène et de la salubrité publiques, les terrains composant la zone unique des servitudes militaires de l'enceinte de Paris continueront d'être grevés de la servitude *non ædificandi* ».

des conclusions du tribunal : leur appel devait être jugé

Attendu qu'il résulte des termes mêmes de cette disposition et des travaux préparatoires de la loi, que la servitude *non ædificandi* a été maintenue sans interruption sur les terrains de la zone dont l'expropriation doit être poursuivie par la ville de Paris; qu'elle subsiste, même après qu'est intervenu le décret réalisant le déclassement; qu'elle s'applique à toutes les constructions prohibées par les décrets des 10 août 1853 et 13 juillet 1901;

Attendu que si la loi du 17 avril 1919 sur les dommages de guerre accorde une indemnité (compte tenu de la précarité) pour les dommages causés aux propriétés de la zone, cette loi ne déroge aux lois et décrets concernant les servitudes militaires que dans la mesure où elle l'a expressément stipulé; que ces lois et décrets conservent toute leur force et vigueur pour ce qui n'est pas l'objet spécial de cette loi toute spéciale, que l'indemnité de reconstruction n'est d'ailleurs accordée que pour la reconstruction en dehors de la zone;

Attendu au surplus que, depuis la création de la servitude, de nombreux arrêts du Conseil d'Etat, constituant une jurisprudence constante, ont reconnu l'existence, la légalité et la continuité de la servitude imposée aux terrains de la zone, tant au point de vue militaire qu'au point de vue sanitaire, spécialement institué par la loi du 19 avril 1919;

Attendu, en conséquence, que les propriétaires de constructions élevées sur la zone ne peuvent prétendre à une indemnité d'éviction que s'ils font la preuve, qui leur incombe, que ces constructions ont une existence régulière, qu'elles ont été édifiées ou maintenues conformément aux dispositions légales;

Attendu que les consorts BERGERON ne contestent pas que les constructions litigieuses sont prohibées par les dispositions des décrets des 10 août 1853 et du 13 juillet 1901;

Attendu que la dépossession de ces constructions ne peut donc donner de ce chef ouverture à indemnité;

2^o) Sur les obligations de la ville de Paris, propriétaire du sol et des constructions de zone, par suite du jugement d'expropriation;

Attendu que la servitude *non ædificandi* ne s'impose pas seulement aux consorts BERGERON mais aussi à la ville de Paris; que celle-ci ne veut ni ne peut conserver les immeubles expropriés; qu'elle est tenue de faire disparaître les constructions de la zone et d'aménager sur leur emplacement des grandes voies, parcs et jardins; qu'elle entend, à cet effet, que les propriétaires laissent les terrains nus, après avoir fait démolir et enlever les matériaux; que si ceux-ci s'y refusent, elle fera démolir elle-même, et, en ce cas, si la valeur des matériaux, déduction faite des frais de démolition, vient à laisser un excédent de prix, la somme sera offerte et versée aux intéressés; que l'on ne saurait donc soutenir que la ville de Paris bénéficiera d'un enrichissement sans cause et aux dépens des zoniers, par la loi du 19 avril 1919;

Attendu, en conséquence que, de ce chef encore, la ville de Paris ne saurait être tenue de payer des constructions édifiées en violation de la servitude *non ædificandi*;

Attendu, en ce qui concerne les occupants, spécialement les commerçants et les industriels qui sont propriétaires de constructions, que la ville de Paris leur refuse le droit à indemnité accordé aux simples locataires;

en 1929, et ils devaient perdre une nouvelle fois leur procès (15).

Attendu, en effet, que la loi du 19 avril 1919 n'accorde exclusivement cette indemnité qu'aux seuls locataires;

Attendu, que ceux qui occupent leurs immeubles ne sont pas des locataires; qu'ils sont des propriétaires occupants de constructions élevées en violation de la servitude contrairement aux lois et règlements; que, s'ils subissent un préjudice, il est la conséquence de la contravention qu'ils ont commise; qu'ils doivent donc démolir, laisser les terrains nus, la loi n'accordant un droit que pour la seule valeur du terrain;

Attendu, en résumé, que la dépossession des constructions existant au moment de l'expropriation sur le terrain appartenant aux héritiers BERGERON ne peut donner ouverture à indemnité;

Par ces motifs,

Et écartant tous autres moyens;

Dit et juge que les constructions édifiées sur le terrain appartenant aux héritiers BERGERON, et pour la dépossession desquelles la commission spéciale d'expropriation a fixé une indemnité hypothétique de 14.000 francs, ont été édifiées et maintenues en violation de servitudes grevant les terrains formant la zone unique de l'enceinte fortifiée de Paris;

Dit, en conséquence, que l'expropriation des dites constructions ne peut donner lieu à l'allocation d'une indemnité ferme aux profit des défendeurs;

Dit, et juge que l'indemnité hypothétique ci-dessus sera attribuée à la ville de Paris et que celle-ci, en cas de consignation ultérieure, pourra sur le vu de la signification du présent jugement, devenu définitif, retirer de la Caisse des dépôts et consignations, seule, hors la présence et sans le concours des défendeurs, l'intégralité de la somme consignée en principal et intérêts;

Condamne les héritiers BERGERON en tous les dépens.

(15) Arrêt de la Cour d'appel de Paris du 12 février 1929, dans l'instance LAVOCAT et MARSAUD contre la ville de Paris;

La cour,

Statuant sur l'appel interjeté par LAVOCAT et MARSAUD du jugement rendu par le tribunal civil de la Seine, le vingt mars mil neuf cent vingt-cinq;

Considérant que LAVOCAT et MARSAUD appelants du jugement qui a refusé de condamner la ville de Paris à leur payer la somme de 120.000 francs, montant de l'indemnité fixée hypothétiquement par la commission spéciale, instituée par la loi du 19 avril 1919, relative au déclassement de l'enceinte fortifiée de la ville de Paris, soutiennent en leurs premières conclusions signifiées le 28 novembre 1925, que la servitude *non ædificandi* dont étaient grevés les terrains de la zone militaire se serait éteinte définitivement au moment du déclassement des fortifications. Et que si une nouvelle servitude d'hygiène et de salubrité publiques a été constituée en 1919, elle ne saurait avoir d'effet que pour l'avenir, sans pouvoir remonter rétroactivement à l'époque de l'établissement de la servitude primitive de sorte que les constructions existant en 1919, quoique édifiées en violation de la servitude primitive, ne pourraient faire l'objet d'aucune poursuite en démolition. Que par suite, les appelants ne pourraient être évincés sans indemnité des

Juridiquement, la situation des zoniers était donc nettement établie. Le jugement du tribunal civil de la Seine provoqua sur la zone une très vive agitation; et les zoniers saisirent le Conseil municipal, le Conseil général, le Parlement de leurs doléances et leur situation

constructions qu'ils occupaient en qualité de locataires. Qu'enfin, la ville de Paris, devenue propriétaire des terrains grevés réaliserait un enrichissement sans cause, donc illégitime, si elle était dispensée de payer les indemnités de dépossession fixées par la commission spéciale. Considérant que par leurs secondes conclusions signifiées le 5 avril 1928, les dits appelants prétendent que le jugement entrepris s'il refuse l'indemnité aux propriétaires des constructions reconnaît le droit des locataires à cette indemnité. Que par suite les premiers juges auraient dû leur allouer l'indemnité parce qu'ils sont locataires et non propriétaires comme il est dit par erreur au jugement. Considérant qu'il résulte, en effet, des termes du jugement que LAVOCAT et MARSAUD appelants ont été pris comme propriétaires du terrain sur lequel ont été édifiées les constructions litigieuses, mais que les documents versés aux débats prouvent que c'est là une erreur. Qu'en effet LAVOCAT et MARSAUD ne sont propriétaires ni du terrain ni des constructions et qu'ils n'ont occupé celles-ci qu'à titre de locataires, qu'il y a donc lieu de rectifier l'erreur signalée mais que la solution donnée au litige par les premiers juges n'en doit pas moins être maintenue. Considérant, en effet, que contrairement aux conclusions des appelants, la servitude *non ædificandi* grevant le terrain sur lequel s'élèvent les constructions litigieuses, établie par les lois du 3 avril 1841 et 10 juillet 1851, n'a jamais cessé d'exister et que la loi du 19 avril 1919 n'a pas constitué une servitude nouvelle après extinction de la servitude résultant des lois ci-dessus, que l'article 2 de la loi du 19 avril 1919 ne permet aucun doute à cet égard, sa rédaction portant formellement que « les terrains composant la zone unique des servitudes militaires de l'enceinte de Paris continueront à être grevés de la servitude *non ædificandi* », ... Considérant il est vrai que ce texte rattache la continuation de la servitude à un intérêt d'hygiène et de salubrité publiques substitué à l'intérêt militaire, mais que si la loi nouvelle change de but, elle ne modifie pas la servitude elle-même qui, suivant les expressions, continue à grever les terrains. Que par suite, les constructions élevées sur les terrains grevés demeurent irrégulières et en contravention avec les lois et règlements et que la démolition peut en être poursuivie aujourd'hui comme elle pouvait l'être avant la loi du 19 avril 1919. Qu'en conséquence, la ville de Paris, devenue propriétaire des terrains grevés, ne doit aucune indemnité à raison de l'éviction des occupants quels qu'ils soient de ces constructions dont elle a le droit d'exiger la démolition. Considérant qu'aucun texte de la loi du 19 avril 1919 n'accorde indemnité aux locataires des édifices construits en violation de la servitude contrairement à ce qui est affirmé dans les conclusions des appelants. Que si la loi de 1919 parle indemnités aux locataires, cela doit s'entendre des locataires des terrains non bâtis ou locataires des constructions élevées soit avant l'établissement de la servitude, soit depuis, mais en conformité des dispositions légales. Considérant que les indemnités prévues par la loi du 17 avril 1917 sur les dommages de guerre ne doivent pas être confondues avec celles réclamées dans la présente instance et que cette loi spéciale ne saurait être étendue

fut examinée à diverses reprises : le 1^{er} mars 1925, sur une question de M. MARSAIS au Conseil général, M. CHERIOUX, — un des rapporteurs des conventions de 1912 — et le préfet de la Seine déclarèrent que, bien que les petits zoniers aient construit en violation de la servitude, leur situation serait examinée avec bienveillance et une indemnité leur serait attribuée lorsqu'il serait démontré qu'ils avaient agi de bonne foi; des déclarations analogues furent faites le 1^{er} juillet. A la séance du 4 juillet, M. CHERIOUX annonça la constitution prochaine d'une commission qui étudierait la situation des zoniers et les modifications à apporter à la loi : il promit qu'il serait sursis à toute éviction; le 3 juillet 1926, pendant les travaux de la dite commission, M. MARSAIS appela à nouveau l'attention du Conseil général sur la situation des zoniers; puis à nouveau le 3 octobre 1926; puis ce fut M. TENEVEAU qui intervint au Conseil municipal le 31 décembre 1926; enfin plusieurs conseillers demandèrent en 1927 où en était la question.

à des cas autres que ceux qu'elle prévoit. Considérant d'autre part, que la Ville devant aménager les terrains en conformité des prescriptions de la loi de 1919 ne peut conserver les constructions et qu'ainsi le défaut de paiement d'indemnités ne saurait devenir pour elle la source d'enrichissement sans cause. Et adoptant en outre, ceux des motifs du jugement qui ne sont pas contraires à ceux du présent arrêt;

Par ces motifs,

Rectifie le jugement en ce sens qu'à la rédaction du premier « dit et juge » du dispositif ainsi conçu : « dit et juge que les constructions édifiées sur le terrain appartenant à LAVOCAT et MARSAUD », la cour substitue la rédaction ci-après : « dit et juge que les constructions dont LAVOCAT et MARSAUD sont locataires, élevées sur le terrain grevé de la servitude *non ædificandi* et pour l'éviction desquelles la commission spéciale d'expropriation a fixé une indemnité hypothétique de 120.000 francs, etc... » Et qu'à la rédaction du deuxième dire la cour substitue la rédaction ci-après : « Dit en conséquence que l'éviction des demandeurs locataires des dites constructions ne peut donner lieu à l'allocation en leur faveur d'une indemnité ferme, maintient pour le surplus le dispositif confirmant ainsi la décision des premiers juges et déboutant les appelants de leur appel, fins et conclusions. Condamne les appelants à l'amende et aux dépens d'appel, dont distraction est faite au profit de Me HAVET, avoué, qui l'a requise aux offres de droit.

Le même jour, dans le même sens, arrêt FRAYSSINET.

Les zoniers n'acceptèrent point non plus la juridiction spéciale créée par la loi du 19 avril 1919 pour la fixation de leurs indemnités ; ils voulaient le retour au jury normal d'expropriation et M. Pierre LAVAL, député de la Seine, déposa au Parlement une proposition en ce sens.

Ainsi, le mouvement était tel que la Ville dut surseoir à l'application de la loi de 1919, et le 4 juillet 1925, le directeur de l'Extension, résumant les difficultés auxquelles il s'était heurté pouvait déclarer qu'alors que 18 millions d'indemnités avaient été payées, l'aménagement d'un seul morceau de la zone de Boulogne (expropriée en 1920) n'était pas commencé. Il fallait donc modifier les conventions de 1912 et la loi de 1919 : ce fut l'œuvre des commissions et du Parlement qu'il nous faut maintenant étudier avant d'examiner les dispositions de la nouvelle loi.

§ 2. — PROPOSITION LAVAL

Le 3 mars 1925, MM. Pierre LAVAL, AURAY, Jean MARTIN, Paul PONCET, Lucien VOILIN, députés de la Seine, déposèrent à la Chambre une proposition de loi « tendant à modifier et à compléter la loi du 19 avril 1919. » Cette proposition avait, nous l'avons dit, pour objet de revenir aux règles du droit commun pour la fixation des indemnités aux zoniers. Son article unique disposait :

Le paragraphe 1^{er} de l'article 3 de la loi du 19 avril 1919 est modifié comme suit : « L'expropriation des terrains et bâtiments destinés à l'œuvre d'utilité publique définis à l'article précédent, sera poursuivie par la ville de Paris, dans les formes et suivant les conditions déterminées par la loi du 3 mai 1841, modifiée par la loi du 6 novembre 1918 ».

Le paragraphe 5 de l'article 5 est modifié comme suit par la disposition ci-après :

« Les estimations des experts seront soumises au jury, composé ainsi qu'il est dit aux articles 29 et 30 chapitre 2 de la loi du 3 mai 1841. »

En somme, les auteurs de cette proposition préconisaient le retour au droit commun. Mais l'exposé des motifs décelait des préoccupations plus importantes, et, en réalité, M. LAVAL et ses collègues demandaient que les zoniers fussent traités comme si la servitude légale n'existait pas. (16)

Cette proposition fut renvoyée à l'examen de la commission d'administration générale qui désigna un rapporteur, M. CHARLES. La commission entendit le représentant des zoniers, — dont nous examinerons les prétentions en étudiant les travaux de la commission administrative de 1925, — et établit une nouvelle formule transactionnelle à laquelle se rallièrent M. Pierre LAVAL et ses collègues et qui devint la proposition CHARLES - LAVAL : cette proposition disposait que pour la fixation de l'indemnité par le jury normal d'expropriation, la servitude ne pourrait pas être opposée, nonobstant les condamnations prononcées par les tribunaux administratifs : 1° aux propriétaires et occupants dont les titres sont antérieurs

(16) Chambre des députés, annexe n° 1.400 au procès-verbal de la séance du 17 mars 1925.

Extraits de l'exposé des motifs :

« Les zoniers ont toujours prétendu que leurs terrains n'étaient pas frappés de la servitude *non edificandi*, tandis que l'autorité administrative, invoquant notamment une loi du 10 juillet 1851 et un arrêt du Conseil d'Etat du 24 juillet 1856 a toujours affirmé l'existence de cette servitude. Un examen approfondi de la législation et l'étude comparée des textes permettraient de confirmer comme légitime et juridique la thèse soutenue par les zoniers... Aujourd'hui, en présence de cette loi nouvelle (la loi du 19 avril 1919) nous ne prétendons plus qu'aucune servitude n'existe, mais nous affirmons que sa création, dans un but d'hygiène et d'urbanisme, ne peut être opposée aux zoniers quant à la quotité de l'indemnité qui leur est due en cas d'expropriation.

Il suffit de se reporter aux débats et aux rapports parlementaires pour constater que le Parlement n'avait nullement l'intention de réduire le droit des zoniers à l'indemnité d'expropriation.

Néanmoins, l'application de cette loi a donné lieu à de graves mécomptes et a suscité chez les 70.000 propriétaires de la zone une légitime émotion.

Le jury spécial prévu par la loi du 19 avril 1919 a rendu des décisions qui méconnaissent complètement l'intention du législateur et les droits pourtant incontestables des zoniers.

L'erreur qui a été commise et que nous voulons réparer provient de la composition particulière de ce jury spécial qui attribue à la ville de Paris expropriatrice et à l'Administration une prédominance nuisible à une fixation raisonnable du taux de l'indemnité...

au 10 juillet 1851; 2° à ceux qui auraient construit en se conformant aux dispositions de l'article 1^{er} du décret du 13 juillet 1901; 3° à ceux qui auraient obtenu de l'autorité administrative compétente une autorisation de construire avant le 19 avril 1919; 4° à ceux qui auraient construit pour leur usage personnel une habitation familiale comprenant au maximum un rez-de-chaussée, un étage et un comble, d'une valeur maxima de 50.000 francs au moment de la promulgation de la loi, ou qui, en louant en totalité ou en partie cette habitation, n'en tireraient pas un revenu brut supérieur à 5.000 francs; 5° à ceux qui exploiteraient personnellement au moment de la loi un commerce créé avant le 19 avril 1919 et n'occupant pas à ce moment plus de deux employés non compris les membres de leur famille; 6° à ceux qui exploiteraient personnellement au moment de la promulgation de la loi une industrie créée avant le 19 avril 1919 et n'occupant pas à ce moment plus de quatre employés ou ouvriers, non compris les membres de leur famille.

« Les zoniers ne méconnaissent pas l'utilité de certaines expropriations, mais ils ne veulent pas être les seules victimes des mesures que l'hygiène et le progrès commandent.

Si la ville de Paris veut réaliser des projets grandioses, il serait singulier et navrant qu'elle le fit au détriment d'une multitude de pauvres gens.

Il est difficile d'ailleurs, de concevoir la complète réalisation de ces projets qui auraient pour effet dans de nombreux cas d'aggraver la crise dramatique du logement en détruisant des immeubles en parfait état pour réserver leurs emplacements à des jardins ou des terrains de sport.

Les difficultés financières sont telles qu'il serait insensé de les augmenter par la poursuite d'une politique fastueuse que le sens commun a déjà condamnée.

Il faut en finir avec la mauvaise application de la loi du 19 avril 1919. Il faut revenir aux saines règles du droit commun en matière d'expropriation, c'est-à-dire supprimer le jury spécial institué par la loi de 1919, et le remplacer par le jury ordinaire de la loi de 1841. Ainsi on fera disparaître ce qu'il y a de scandaleux dans la situation faite aux zoniers par un jury qui est placé sous l'exclusive dépendance de l'Administration et de la ville de Paris. On ne verra plus le fameux titre hypothétique qui permet de spolier les zoniers pour les constructions qu'ils ont édifiées, ainsi que pour tous les droits qui sont afférents aux droits de propriété dans la zone. »

Les propriétaires et locataires expropriés antérieurement à la promulgation de la loi et qui n'ont pas traité à l'amiable avec la ville de Paris pourraient demander une indemnité supplémentaire devant le jury.

Les propriétaires et locataires non admis au bénéfice de ces dispositions auraient un délai de 10 ans pour évacuer les lieux, délai que la Ville pourrait abréger en versant une indemnité.

En compensation, la Ville ne serait plus tenue d'exproprier la totalité de la zone par commune, et d'autre part, elle pourrait compenser les espaces libres entre la fortification et la zone.

La commission d'administration générale, délibérant sur cette nouvelle proposition, estima qu'au préalable, un accord devait intervenir entre la Ville et l'Etat, la loi de 1919 n'ayant fait que ratifier une convention établie entre elles.

§ 3.— LES TRAVAUX DE LA COMMISSION ADMINISTRATIVE DE 1925

La commission, constituée, sous la présidence du préfet de la Seine par arrêté du 19 décembre 1925, comprenait : MM. CHERIOUX, LALOU, FROMENT-MEURICE, François LATOUR, DESVAUX, Fernand LAURENT, LE TROCQUER, Raymond LAURENT, conseillers généraux et municipaux, MALHERBE, DOUMERC, JOUHANNAUD, MORLÉ, PIGNEROL, directeurs à la préfecture, ROUSSEAU, conseiller d'Etat.

La commission décida, dans sa première réunion, d'entendre M. POINTIER, président de la Ligue des zoniers. (17) M. POINTIER déposa un mémoire concluant :

(17) La proposition DUCSSET avait fait naître un certain nombre de groupements ayant pour but en sens divers, la défense des droits des occupants de la zone. On peut diviser ces groupements en deux catégories ; a) les uns favorables aux conventions de 1912, b) les autres défavorables.

a) — 1^o *Ligue pour les espaces libres, l'assainissement et les sports* fondée en 1908 par la Chambre syndicale des propriétaires de Paris : le but réel de cette ligue était d'empêcher le déclassement des fortifications et la suppression de la servitude militaire qui aurait eu pour conséquence vraisemblable, l'édification d'immeubles de rapport sur la totalité de la zone qui provoquerait une crise de

- 1°) A l'inexistence de la servitude avant 1919;
- 2°) A la suppression de la servitude d'hygiène créée en 1919;
- 3°) A l'affectation du terrain des fortifications à l'œuvre d'utilité publique et, en cas d'insuffisance à l'expropriation, suivant les règles du droit commun des parcelles de zone jugées indispensables.

Pour présenter la première de ces conclusions, M. POINTIER reprit la discussion sur la nécessité d'une loi spéciale, appliquant à Paris le régime des places de guerre. Nous ne reviendrons pas sur cette argumentation que nous avons analysée au chapitre 1^{er}. Notons seulement que M. POINTIER ne fit pas état de la jurisprudence qui a

la propriété bâtie et diminuerait la valeur des immeubles; c'est de son projet que s'inspira, dit-on, M. DAUSSET dans sa proposition. Après le vote des conventions, le Chambre syndicale des propriétaires fonda, au début de 1913, une association qui prit le titre de « Ligue de défense des riverains de la zone militaire » 8, rue Diderot, à Vanves. Elle se divisa en sections locales, comprenant notamment Vanves, Malakoff, Montrouge, Issy-les-Moulineaux, Saint-Mandé, Montreuil et Bagnolet. Elle organisa des campagnes et des meetings de protestation contre les dispositions des conventions relatives au plus-values.

2° *L'Association syndicale des petits propriétaires commerçants et locataires avec ou sans bail des fortifications de Paris*, fondée le 11 novembre 1913, siège social: 89, rue Montmartre, à Saint-Ouen, qui s'engageait à soutenir tout projet qui préconiserait le maintien de la servitude *non cédificandi*, la constitution du jury d'expropriation, la mainmise sur tous les terrains de la ville de Paris, dès la promulgation de la loi et ce, sous réserve d'une juste indemnité.

Depuis le vote des conventions de 1928, ces deux groupements ne manifestent plus d'activité.

b) — Groupements défavorables au projet DAUSSET :

1° *La Ligue de défense des zoniers des fortifications de Paris*, fondée en 1911, dont le siège social est actuellement chez son secrétaire général, M. POINTIER, 2, rue Jolivet. C'est le groupement le plus important qui ait été constitué pour combattre les conventions. Cette ligue a pour but : la défense en commun des intérêts des propriétaires de terrains, commerçants et industriels de la zone; elle groupe actuellement 6.000 adhérents répartis en sections. Elle publie un journal intitulé *l'Echo des Zoniers*. Un certain nombre de ses adhérents, ayant en 1913, reçu des promesses rassurantes se rallièrent au projet de M. DAUSSET et formèrent « l'Association syndicale des petits propriétaires, commerçants et locataires avec ou sans bail des fortifications de Paris » dont il est parlé ci-dessus.

Après le jugement du tribunal civil de la Seine (BERGERON) l'activité de la Ligue de défense des zoniers redoubla : démarches, meetings, manifestation devant la Chambre des Députés.

infirmé sa thèse. Il justifia sa demande de suppression de la servitude d'hygiène en exposant que la Ville, qui n'avait aucun droit aux terrains des fortifications, avait réussi « sous l'appât d'un bénéfice à partager » à faire entrer l'Etat dans ses vues par les conventions de 1912. — Il se rallia à la première proposition LAVAL, demandant le retour au jury normal. Enfin évoquant la crise du logement, il déclara qu'on ne pouvait jeter à la rue les zoniers et que, si la ville voulait faire œuvre d'urbanisme, elle pouvait aménager les terrains des fortifications en ne prenant, sur la zone, que les parcelles absolument indispensables.

Depuis le vote des conventions de 1928, son activité se borne à défendre les droits des zoniers. Mais une scission s'est produite après les élections de 1928 où s'était présenté le secrétaire général M. POINTIER qui combattit les doctrines communistes. Les éléments communistes de la zone des Lilas se séparèrent et formèrent le :

2^o *Comité d'entente pour la défense des zoniers*, déclaré à la préfecture de police de Paris le 18 septembre 1928 et ayant son siège social : 29, rue de Paris, dans la zone annexée du Pré-Saint-Gervais. Au début, l'action de ce Comité se cantonna dans la zone des Lilas, puis s'étendit à Bagnolet, Montreuil, le Pré-Saint-Gervais, Saint-Ouen, Ivry. Peu à peu, l'influence communiste déclina, car un article des statuts disposait que les membres du bureau devaient appartenir à la catégorie des propriétaires de terrains ou d'immeubles ou à celle des commerçants, industriels ou administrateurs de sociétés ayant des intérêts sur la zone, et que les délégués des sections communales pourraient être choisis à raison des deux tiers dans ces catégories et d'un tiers dans la catégorie des locataires. Les éléments communistes ont essayé en 1931 de reprendre la direction du groupement en préconisant la création d'un comité de fusion groupant tous les petits zoniers pour lutter « contre les véritables responsables de leur sort douloureux, c'est-à-dire l'Etat capitaliste, sa préfecture de la Seine, son Hôtel de Ville et sa légion d'agents bourgeois socialistes ». Pour cette action de classe, ajoute *l'Humanité* du 7 mars 1931, ils peuvent compter sur l'appui effectif du parti communiste, de *l'Humanité* et du prolétariat parisien. »

Enfin, il existe d'autres groupements de zoniers, qui ont une action locale, tels que *le Groupement de défense des zoniers des fortifications de Paris* à Bagnolet; *le Syndicat régional de défense des zoniers* à Saint-Ouen; *l'Association des sous-locataires commerçants et industriels zoniers* à Clichy; *l'Union des locataires zoniers de Neuilly-Levallois*; *l'Association des propriétaires de la zone* à Montrouge; *le Syndicat des zoniers de Montreuil*.

A l'heure actuelle, les zoniers sont très divisés en groupes locaux. Seule, la Ligue de défense des zoniers paraît représenter le groupement le plus général des intéressés.

La commission ne put que constater que, sur ces bases, l'entente avec les zoniers était irréalisable; l'acceptation de leurs demandes aurait bouleversé toute l'œuvre accomplie jusque là. Mais, dans l'esprit bienveillant qui avait toujours été celui du Conseil municipal, elle chargea une sous-commission de reprendre l'étude de la question pour essayer de parvenir à un accord. La sous-commission ne pouvait qu'écarter les arguments des zoniers sur l'inexistence de la servitude; elle ne pouvait aussi que constater qu'il n'était pas possible — après les décisions de justice que nous avons analysées —, de leur donner une indemnité pour les constructions irrégulières. Mais, en présence de la crise du logement et des difficultés d'évacuation de la zone, elle se demanda s'il ne serait pas opportun de donner aux zoniers de longs délais d'évacuation, qui pourraient être réduits au cas où la Ville voudrait prendre possession des immeubles; d'autre part elle accepta le retour au jury d'expropriation. La commission ratifia les conclusions de sa sous-commission, et établit des délais variables: 25 ans pour les petits zoniers, 10 ans pour les autres, les petits zoniers étant ceux qui ont une habitation d'une superficie maximum de 100 mètres carrés, ne comptant pas plus d'un rez-de-chaussée, d'un étage ou d'un comble, ou exploitant un petit commerce ou une petite industrie. M. POINTIER, à qui des propositions officieuses furent faites, présenta un contre-projet aux termes duquel l'expropriation des constructions sur la zone se poursuivrait, pour les endroits reconnus d'utilité publique et selon la loi de 1841, au profit des zoniers ayant construit de bonne foi: cette bonne foi s'établissait par la superficie de la maison ou l'importance du commerce ou de l'industrie créé avant avril 1919. Les expropriations indispensables devraient être faites dans le délai de deux ans; tous les expropriés auraient un délai de 10 ans que la Ville pourrait abréger moyennant paiement d'une indemnité. D'autre part, les parties non expropriées seraient soumises aux lois des 14 mars 1919 et 19 juillet 1924 sur l'extension

et aménagées d'après un plan déclaré d'utilité publique. Les opérations en cours devraient être révisées. Enfin, la Ville pourrait disjoindre de l'aménagement les parties convenablement construites.

On s'acheminait donc vers un accord, puisque M. POINTIER acceptait le principe de l'expropriation au moins partielle de la zone, et celui des délais rachetables.

La question en était à ce point devant la commission administrative lorsque le Conseil municipal (18) émit un avis favorable à la proposition CHARLES-LAVAL, que la commission administrative avait également acceptée. Il ne restait plus qu'à coordonner toutes ces propositions et le Conseil délégua 5 de ses membres pour faire partie d'une commission interministérielle qui étudierait les modifications à apporter à la loi.

§ 4. — LES TRAVAUX DE LA COMMISSION INTERMINISTÉRIELLE DE 1928

La commission interministérielle fut constituée par arrêté du Président du Conseil, Ministre des Finances, du 7 mars 1928. Elle comprenait des représentants des Ministères des Finances, de la Guerre et de l'Intérieur. Y représentaient le Conseil municipal : MM. DELSOL, CHERIOUX, François LATOUR, GELIS, TENEVEAU et Fernand LAURENT; le Conseil général : M. Henri SELIER, son président. Elle était présidée par M. HELBRONNER, conseiller d'Etat; M. François LATOUR en fut nommé rapporteur,

La Commission, qui se réunit pour la première fois le 17 avril 1928, était saisie de la deuxième proposition LAVAL et des travaux de la commission administrative de 1925; d'autre part, elle examina aussi une proposition que M. Henri SELIER et un certain nombre de ses collègues socialistes avaient déposée au Conseil général en 1927 : cette proposition tendait à abandonner la loi de 1919, à ne

(18) Séances du 30 juin et 11 juillet 1927. —

maintenir sur la zone la servitude *non ædificandi* que pendant deux ans, délai pendant lequel l'administration élaborerait et ferait déclarer d'utilité publique un plan d'aménagement de l'ensemble de la fortification et de la zone. Seules seraient établies les servitudes résultant du plan d'aménagement. Les deux tiers de la surface totale de la zone seraient réservés aux espaces libres. Il serait procédé dans le délai d'un an, par expertise contradictoire, à l'évaluation du sol et des immeubles ainsi que de l'indemnité à accorder en cas d'éviction immédiate aux propriétaires et locataires. La Ville exproprierait les immeubles destinés à la réalisation du plan d'aménagement, selon les règles de la loi du 3 mai 1841. Aucune exception tirée de la servitude ne pourrait être opposée aux propriétaires ou occupants d'immeubles édifiés avant le 19 avril 1919, même en violation de la servitude, pour la partie de l'indemnité ne dépassant pas 100.000 francs. Les propriétaires des immeubles bâtis, non compris dans les zones frappées d'expropriation, les locataires, dans le cas où les évaluations seraient supérieures à 100.000 fr., devraient verser à la ville de Paris pendant 25 ans une taxe de 4 % de la différence entre 100.000 francs et l'évaluation ; ils devraient au moyen de contributions annuelles supporter la totalité des dépenses de viabilité et d'assainissement. Enfin, les indemnités allouées par la commission spéciale pourraient être annulées. (19)

(1) Les dispositions du projet SELIER sont à rapprocher de celles de la loi du 14 août 1926 (*J. O.* du 14 août 1926) sur le déclassement des forts de seconde ligne à Paris — L'article 1^{er} de cette loi dispose que les ouvrages sont déclassés ; l'article 2 permet aux propriétaires de la zone unique de construire sous la condition de se conformer aux projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension dressés par application de l'article 1^{er} de la loi des 14 mars 1919 - 19 juillet 1924. L'établissement des projets doit être fait dans le délai d'un mois ; les intéressés auront en outre à se soumettre pour la construction aux règlements de voirie et d'hygiène en vigueur dans les communes intéressées. Ils devront notamment se conformer rigoureusement aux mesures provisoires d'hygiène qui leur seront imposées en attendant la mise en état de viabilité des voies projetées.

Dans le délai maximum de 5 ans, le département de la Seine poursuivra, soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation dans les conditions normales, l'acquisition des parcelles de zone comprises

Il apparut immédiatement à la commission que si des modifications pouvaient être apportées aux conventions, elles ne pouvaient porter sur les principes mêmes desdites conventions, à savoir la construction sur la fortification et l'aménagement de la zone, d'abord parce que la question n'était plus entière, — des terrains des fortifications étant déjà vendus, lotis ou aménagés — et ensuite parce que les projets de 1912 étaient seuls susceptibles de donner à la Ville les espaces libres qui lui sont nécessaires. Ainsi la commission ne pouvait qu'écarter les demandes des zoniers concernant la suppression de la servitude, dont le maintien avait été la condition *sine qua non* des accords passés entre la Ville et l'Etat, et la proposition de M. SELIER quant à ses dispositions contraires auxdits principes. Au surplus, la proposition de M. SELIER eût été pour une autre raison d'une application peu pratique : les expertises des terrains zoniers sont très complexes — de plus, il y aurait eu deux catégories de zoniers, les uns expropriés et les autres non-expropriés auxquels aurait été réclamée une indemnité de plus-value dont l'établissement eût été également très difficile.

*

* *

La commission, retenant les dispositions des lois sur le déclassement de l'enceinte fortifiée de Strasbourg et de

dans les alignements des voies publiques prévues aux projets d'aménagement ou réservées par ces projets pour la création d'espaces libres ou pour des services publics. Le département aura 10 ans pour achever les travaux de viabilité — Les ayants droit pourront demander qu'il soit fait compensation entre les indemnités de dépossession et le montant de la contribution dont il est parlé à l'article 4 (article 3).

ART. 4 — Tous les propriétaires des parcelles de zone de chaque ouvrage, non visées à l'article 3, seront tenus de verser au département de la Seine une contribution de 50 % aux dépenses de viabilité afférentes à l'exécution du projet d'aménagement — Cette somme sera fixée par une commission arbitrale qui déterminera, en tenant compte de tous les éléments d'appréciation, la proportion dans laquelle chaque propriétaire intéressé devra équitablement

Lille (20) convint que la Ville, dans l'intérêt d'un meilleur aménagement, pourrait établir une sorte de compensation entre les espaces libres sur la fortification et sur la zone. En outre, acceptant sur ce point les dispositions de la seconde proposition LAVAL, elle admit que la Ville ne fût plus tenue d'exproprier, dans chaque fraction, l'intégralité du territoire zonier d'une ou plusieurs communes, toujours pour lui permettre un aménagement plus rationnel. La commission examina ensuite les difficultés qu'avait soulevées l'application des conventions en ce qui concerne la détermination et le prix des terrains à réserver à l'autorité militaire et aux compagnies de chemin de fer; elle établit à ce sujet des textes que nous étudierons dans le chapitre suivant.

Restait — et c'était là le plus difficile — à résoudre le problème des zoniers. Tout le monde était d'accord sur la nécessité d'apporter à l'application de la loi de 1919 des tempéraments basés sur des considérations d'opportunité et d'équité. Rappelons que la situation juridique était nettement fixée par le jugement du tribunal civil de la Seine; dans un esprit bienveillant, la Ville avait accepté qu'il fût sursis aux évictions et avait demandé que le recours devant la cour d'appel ne fût pas examiné avant que ne fût trouvée une solution. On ne pouvait raisonnablement, du fait de la crise du logement, évacuer la zone; les propositions de MM. POINTIER, LAVAL, SELLIER prévoyaient en faveur des zoniers des délais d'évacuation susceptibles d'être réduits par la Ville au cas où l'expropriation précéderait leur

profiter de l'opération. En cas d'insolvabilité d'un ou de plusieurs propriétaires, les sommes dues seront réparties entre les autres au prorata des sommes mises à leur charge; la contribution pourra être versée en 5 annuités, mais elle sera immédiatement exigible en cas de vente de l'immeuble.

(20) ART. 2 de la loi du 19 octobre 1919 sur le déclassement de l'enceinte fortifiée de Lille. — « Les terrains des fortifications proprement dites ne sont pas grevés de la servitude *non ædificandi* à l'exception de ceux qui, par voie d'échange, seront réunis aux terrains de la zone pour être aménagés en espaces libres. »

expiration. Dans cet ordre d'idées, la commission examina une suggestion émise par M. Joseph DENAIS en février 1928 devant le bureau du Conseil municipal; elle tendait à maintenir les zoniers sur la zone en leur faisant racheter la servitude au moyen d'annuités calculées suivant la valeur des immeubles, commerces ou industries; la Ville conserverait, à tout moment et moyennant un préavis d'un mois, le droit de requérir la démolition moyennant paiement de la valeur fixée. Telle quelle, cette suggestion ne pouvait être adoptée, car les zoniers ne pouvaient pas racheter une servitude qui, aussi bien en 1919 qu'en 1841, avait été constituée à titre essentiellement gratuit; mais elle contenait une idée intéressante qui, mûrie, a été, si l'on peut dire, l'idée-mère des nouvelles dispositions : intéresser les zoniers à sortir de l'irrégularité de leur situation. C'est en partant de la suggestion de M. DENAIS que la commission fut amenée à mettre sur pied le système dit des « allocations compensatrices » que nous étudierons au chapitre suivant. La Ville dit au zonier : « Je vais vous exproprier, mais alors que je pourrais exiger que vous quittiez immédiatement les lieux, je consens à ce que vous restiez sur la zone; vous deviendrez mon locataire : pendant 25 ans, vous me payerez un loyer, tant pour l'occupation du sol que pour celle des constructions, et ce loyer capitalisé me permettra de vous donner à l'expiration du bail une indemnité représentant la valeur de vos constructions. Vous avez, à accepter mon offre, des avantages certains : d'abord, celui d'être à l'abri de toute inquiétude pendant un long délai, ensuite la certitude d'être payé de vos constructions alors qu'à l'heure actuelle, vous n'avez droit à aucune indemnité. »

Enfin, la commission accepta le retour au jury normal,

ART. 5 de la loi du 21 juillet 1922 sur le déclassement de l'enceinte fortifiée de Strasbourg.—« Les terrains de la zone des fortifications proprement dites ne seront pas grevés de la servitude *non ædificandi* à l'exception de ceux qui, par voie d'échange, seront réunis aux terrains de la zone de salubrité pour être aménagés en espaces libres. »

d'expropriation ; la procédure spéciale d'expropriation de la loi de 1919 ne s'était pas montrée plus rapide que le fonctionnement de la loi de 1841 : la réunion des commissions spéciales avait été très difficile, les commissaires absents ne pouvant être remplacés qu'après toute une série de formalités administratives ou judiciaires assez longues, l'expertise, bien que longue et coûteuse, fut maintenue, comme constituant un moyen d'appréciation intéressant.

Les nouvelles dispositions envisagées allaient mettre des dépenses considérables et imprévues à la charge de la ville de Paris. Les représentants de la Ville se retournèrent donc vers l'Etat pour lui demander si, et dans quelle mesure, il voudrait participer à ces dépenses. La commission eut ainsi à examiner les moyens financiers de l'opération : sur les nouvelles bases, elle serait certainement déficitaire parce que, d'abord, en 1928 les conditions économiques n'étaient plus les mêmes qu'en 1912 et aussi, parce qu'il faudrait payer aux zoniers des indemnités qui n'étaient pas entrées dans les prévisions faites à cette époque. L'Etat refusa de participer au déficit, malgré qu'on lui eût fait remarquer qu'il était en partie responsable de la situation, l'autorité militaire n'ayant pas toujours poursuivi la répression des contraventions à la servitude. Les représentants de la Ville demandèrent alors si on ne pourrait pas envisager des conditions de paiement plus avantageuses pour la Ville : ils obtinrent satisfaction. Enfin, ils suggérèrent que l'Etat s'intéressât financièrement à l'évacuation des parties insalubres de la zone, s'appuyant dans cette revendication sur ce qui avait été fait en matière de lotissements. Sur ces divers points, les pourparlers aboutirent à des textes que nous allons maintenant examiner en étudiant la nouvelle convention et la loi qui l'a ratifiée.

CHAPITRE V

LA CONVENTION DE 1928 LA LOI DU 10 AVRIL 1930

La nouvelle convention, qui avait fait l'objet d'un avis favorable du Conseil général, le 27 juin 1928, sur le rapport de M. Henri SELLIER, fut adoptée, le 28 juin, par le Conseil municipal, sur le rapport de M. François LATOUR. Signée le 30 juin, elle fut déposée sur le bureau de la Chambre le 4 juillet 1928, renvoyée à la commission d'administration générale qui désigna un rapporteur, M. CAUTRU (1). A la convention était joint le projet de loi portant modification de la loi du 19 avril 1919. Après une longue étude de la commission d'administration générale, le projet fut adopté par la Chambre le 29 janvier 1930, et au Sénat sans modifications le 13 février 1930 sur le rapport de M. Jean DURAND (2). La loi fut publiée au *Journal officiel* le 11 avril 1930.

Comme pour les conventions de 1912 et la loi de 1919, nous étudierons en même temps la convention de 1928 et la loi de 1930.

Notons d'abord qu'en 1912, il y avait eu deux conventions, la première relative au déclassement et à l'aménagement de l'enceinte fortifiée et à l'annexion et à l'aménagement de la zone de servitude, la seconde relative au desserrement et au remaniement des casernes *intra-muros*. La seconde

(1) Ann. n° 1835 Doc. Chambre 1929 sess. ordin. p. 887 et suiv.

(2) Ann. n° 46. Sén. Doc. 1930. p. 80.

convention fut abrogée, parce que la guerre avait modifié les intentions de l'autorité militaire : divers services avaient été installés dans les casernes *intra-muros* qui ne pouvaient pas être évacuées; de plus, des conventions spéciales ont été passées entre la Ville et l'Etat (3).

§ 1^{er}. — LES MODIFICATIONS AUX CONVENTIONS DE 1912

Il faut distinguer deux sortes de dispositions dans la convention de 1928 et la loi de 1930 : les unes modifiant ou complétant celles des conventions de 1912 et de la loi de 1919, les autres, entièrement nouvelles. Nous étudierons en premier lieu les modifications apportées aux anciennes conventions, d'abord en ce qui concerne les terrains de l'enceinte, puis en ce qui concerne la zone.

A. — Modifications concernant les terrains de l'enceinte.

1^o Terrains réservés aux compagnies de chemin de fer. — Nous avons vu que cette question provoqua au Conseil municipal et au Conseil général de nombreux débats en 1922 et 1924. Les nouvelles dispositions qui font l'objet des modifications apportées à l'article 1^{er} de la convention de 1912 obligent les compagnies à se décider sur le choix des terrains en fixant un délai d'un an à l'expiration duquel les terrains reviendront à la Ville; si les compagnies ne prennent pas possession, elles devront payer des intérêts

(3) Par une convention du 26 mars 1926, ratifiée par la loi du 31 mars 1926, l'Etat avait cédé à la Ville la propriété des casernes de la Nouvelle-France, de Babylone et de Penhièvre à charge par la Ville de les affecter aux gardes républicains mariés. En échange, l'Etat rendait à la Ville 15 hectares sur les 51 hectares qui lui étaient affectés sur les fortifications par les deux conventions de 1912. L'Etat avait, d'autre part, renoncé à la reconstruction de l'hôpital Saint-Martin, et il conservait la propriété des autres établissements *intra-muros* indiqués à l'article 2 de la 2^e convention et non visés par la convention du 26 mars 1926. Par délibération du 24 décembre 1931, le Conseil municipal a désigné les 15 hectares environ remis à la disposition de la Ville et a décidé qu'il sera procédé contradictoirement par des représentants des deux administrations de la Guerre et de la Ville au mesurage exact des parcelles désignées.

à la Ville; par contre, la Ville consent à ce que les terrains occupés au 16 décembre 1912 soient cédés *gratuitement* aux compagnies, sauf ceux que les réseaux s'étaient engagés à payer (4).

2° *Transfert des établissements militaires existant sur les fortifications.* — Les nouvelles dispositions fixent un ordre dans lequel les postes-casernes devront être évacués. L'Administration militaire, se basant sur le paragraphe 3 de l'article 3 de la convention de 1912 (5) ne remettait pas à la Ville les terrains alors que la convention du 29 août 1924 avait déterminé les 51 hectares à lui réserver. Un plan d'évacuation avec intérêts, si l'évacuation n'est pas effectuée dans le délai requis, a donc dû être établi pour permettre à la Ville le lotissement de l'enceinte et la construction d'habitations à bon marché : c'est l'objet de l'article 3 de la convention (6).

(4) ARTICLE PREMIER de la convention du 30 juin 1928 — Voir en note page 37 — Art. 1^{er} de la convention de 1912, le paragraphe *d* devient :

d) les terrains occupés par les réseaux de chemins de fer d'intérêt général au 16 décembre 1922, à l'exclusion des terrains pour lesquels les réseaux se sont expressément engagés lors de la concession à en payer le prix à la ville de Paris.

Le dernier § de l'article est ainsi modifié :

« Les parcelles de terrain de la fortification occupées par les réseaux postérieurement au 16 décembre 1912, ainsi que les parcelles reconnues nécessaires à l'extension des voies ferrées d'intérêt général et qui ont été désignées par M. le Ministre des Travaux publics après consultation de la ville de Paris, seront payées à la Ville au prix qui sera fixé soit à l'amiable, soit, à défaut d'accord, par trois arbitres dont deux désignés par chacune des parties intéressées et le troisième par le président du tribunal civil de la Seine.

Les intérêts du prix commenceront à courir à dater de la mise des terrains à la disposition des réseaux et seront décomptés annuellement à un taux égal au taux des avances sur titres de la Banque de France pendant l'année précédente, majoré de deux points.

Si, dans un délai d'un an à dater de la signature de la présente convention, les réseaux, sur mise en demeure de la Ville, n'ont pas pris possession des parcelles visées ci-dessus, la Ville reprendra la libre disposition des dites parcelles ».

Par délibération du 10 juillet 1931, le Conseil municipal a décidé que le point de départ des intérêts dus à la Ville serait fixé par les arbitres visés au dernier § de l'article 1^{er} ci-dessus.

(5) Voir page 41 note 13.

(6) ART. 3 de la convention de 1928, — « Les terrains des fortifications seront déclassés par tronçons dans les trois mois qui suivront les demandes présentées à cet effet par la ville de Paris. La Ville entrera immédiatement en possession desdits tronçons, au fur et à mesure de leur déclassement.

A la Chambre, ces nouvelles dispositions n'ont provoqué aucune observation. Au Conseil municipal. M. JOLY demanda que fût réduit le délai pendant lequel les compagnies de chemin de fer pourraient prendre possession des terrains. M. COPIGNEAUX appuya cette demande et, en outre, trouva excessive la superficie mise à la disposition de l'Administration de la Guerre. M. DE FONTENAY demanda le transfert sur l'enceinte de la manutention militaire du quai de Tokio, qui était prévu dans la deuxième convention de 1912, et auquel l'autorité militaire renonçait.

3° *Habitations à bon marché.* — Les nouvelles dispositions qui n'apportent d'ailleurs aucune modification au quantum des terrains réservés à la construction d'habitations à bon marché ont pour but de mettre la convention en harmonie avec les nouvelles lois concernant la construction d'habi-

Les postes-casernes et bâtiments situés sur les emplacements de la fortification cédés à la ville de Paris et non encore remis par le Département de la Guerre devront être évacués et remis à la ville de Paris dans les délais ci-après :

Première catégorie concernant les postes-casernes et bâtiments situés sur les bastions 51, 53, 57, 59, 61, 71, 25, 26 : dix-huit mois au plus à partir du vote du Parlement des premiers crédits nécessaires au transfert des établissements ;

Deuxième catégorie comprenant les postes-casernes et bâtiments situés sur les bastions 64, 4, 79, 90, 46, 49, 40, 8, 89 : trente mois au plus à partir de la même date ;

Troisième catégorie comprenant les postes-casernes et bâtiments situés sur les autres bastions : quarante-deux mois au plus à partir de la même date.

A partir du 1^{er} janvier 1929, l'Etat versera annuellement à la ville de Paris, à titre de redevance d'occupation des emplacements ci-dessus désignés et non encore remis à la Ville, une somme calculée en appliquant à la surface desdits emplacements un prix de cinq francs par mètre et par an.

La ville de Paris pourra se refuser à la prise de possession des terrains, au cas où le Département de la Guerre ne lui ferait pas simultanément remise de l'ensemble des terrains afférents à un bastion déterminé. La redevance sera doublée à partir de la date fixée par les paragraphes précédents pour l'évacuation des emplacements encore occupés par le Département de la Guerre, au cas où cette évacuation ne serait pas effectuée à cette date.

Les travaux de démolition du mur d'enceinte, ceux du nivellement général du sol, ainsi que les travaux de viabilité, seront entrepris et exécutés par les soins de la ville de Paris et sous sa direction exclusive ».

tations à bon marché (7). Elles proviennent d'un avenant signé le 10 juillet 1929.

B. — Modifications concernant la zone.

Examinons maintenant les modifications qui concernent la zone, d'abord les modifications à ce qui existait antérieurement.

1° *Conditions de l'annexion.* — Les conditions de l'annexion de la zone, qui avaient été fixées par le décret du 19 mars 1925, n'ont pas été modifiées. Les nouvelles dispositions fixent seulement un délai de six mois au terme duquel tous les territoires devront être annexés : ainsi que nous le verrons, toutes les parties restant à annexer lors de la promulgation de la loi de 1930 l'ont été par décret du 27 juillet 1930.

D'autre part, aux termes de l'article 9 de la loi du 5 avril 1884, dans le cas de réunion ou de fractionnement de communes, les conseils municipaux sont dissous de plein droit : or, la loi du 19 avril 1919 n'ayant apporté aucune exception à cette règle, il s'ensuivait que l'administration attendait le moment où les conseils municipaux des communes de banlieue devaient être renouvelés pour provoquer le décret d'annexion de la zone les concernant ; cette obligation l'empêchait de poursuivre rationnellement l'annexion pour ne pas apporter une perturbation dans la vie des communes suburbaines. Aussi l'article 10 de la loi de 1930 précise-t-il que l'annexion n'entraînera pas la dissolution des conseils municipaux.

Enfin, toujours dans le but d'un meilleur aménagement de la zone, la Ville est autorisée à exproprier des parcelles de territoire des communes voisines de la zone notamment pour procéder à des rectifications nécessaires

(7) ART. 4 de la convention ratifiée par l'article 6 § 1^{er} de la loi du 10 avril 1930 :

« De convention expresse, la ville de Paris s'engage à prélever 25 % sur l'ensemble des terrains de l'enceinte fortifiée à aliéner pour être exclusivement affectés à la construction d'habitations à bon marché, telles qu'elles sont définies par les lois du 12 avril 1906 et du 23 décembre 1912, ou d'immeubles à loyers modérés tels qu'ils sont définis par la loi du 13 juillet 1928. Ces immeubles pourront être construits et gérés par un office public d'habitations à bon marché ».

de limites, dans les conditions fixées par l'article 24 de la convention. Ces parcelles sont également annexées au territoire de Paris, dans les conditions des articles 3 et 6 de la loi de 1884 (8).

2° Expropriation de la zone. — Le principe d'après lequel la Ville est tenue d'acquérir, à l'amiable ou par voie d'expropriation, l'intégralité des territoires zoniers est maintenu, mais la Ville n'est plus obligée, comme nous l'avons dit, d'exproprier l'intégralité du territoire d'une ou de plusieurs communes. L'expropriation devra être achevée dans le délai de quinze ans à dater de l'année qui suivra la promulgation de la loi, c'est-à-dire le 11 avril 1946 (9). Rappelons que la loi de 1919 fixait à la

(8) ART. 25 de la convention de 1928 ratifié par l'article 10 de la loi. — « Les portions de territoire comprises dans la transformation ci-dessus décrite et faisant partie du territoire des communes suburbaines, ainsi que celles qui constituent les bois de Boulogne et de Vincennes et le champ de manœuvres d'Issy, sont annexées au territoire de la ville de Paris; l'annexion produira son effet, dans chaque fraction du territoire annexé à partir de la publication des décrets du Président de la République. Les conditions particulières de l'annexion seront réglées par un décret en Conseil d'Etat, dans le délai d'un an, à partir de la promulgation de la loi du 19 avril 1919 après application des articles 3 et 5 de la loi du 5 avril 1884 dans celles de leurs dispositions qui ne sont pas contraires à ladite loi. Cette annexion devra être réalisée au plus tard dans le délai de six mois à dater de la promulgation de la loi approuvant la présente convention. Par dérogation à l'article 9 de la loi du 5 avril 1884, cette modification de territoires n'entraînera pas la dissolution des conseils municipaux des communes intéressées.

Sont également incorporées au territoire de la ville de Paris les parcelles visées au paragraphe premier de l'article 24 ci-dessus.

En ce qui concerne l'annexion de ces parcelles, il sera fait application des articles 3 et 6 de la loi du 5 avril 1884.

Par modification des décrets des 19 mars 1925 et 18 avril 1929 est rattachée au territoire de la commune de Saint-Maurice la parcelle du bois de Vincennes incorporée au cimetière de cette commune ».

(9) ART. 7 de la convention de 1928 :

« La ville de Paris sera tenue d'acquérir, soit à l'amiable, soit par la voie de l'expropriation, dans les formes ci-après indiquées et sous réserve de ce qui sera dit à l'article 9, § 1^{er}, tous les terrains, occupés ou non par des constructions affectées à un usage privé, qui seront compris dans ladite zone.

La ville de Paris aura la faculté de procéder à l'acquisition amiable ou à l'expropriation de telle fraction du territoire zonier qu'elle jugera nécessaire. Elle devra avoir achevé l'expropriation de l'ensemble des territoires à acquérir dans le délai maximum de 15 ans, à compter de l'année qui suivra la promulgation de la loi approuvant la présente convention.

Ville un délai de trente-huit ans à compter de 1912; et constatons que le délai se trouve ainsi diminué de quatre ans.

Cette expropriation se fera dans les conditions spéciales fixées par la loi, mais pour l'expropriation des terrains hors zone, prévues par l'article 24, § 1^{er}, de la convention, la Ville doit procéder, avant l'expropriation, à la déclaration d'utilité publique conformément au titre 1^{er} de la loi de 1841 (11). Ainsi, les dérogations à la loi de 1841 ne concernent strictement que les terrains zoniers.

3^o *Plus-values*. — Ces dispositions nous amènent à examiner les modifications apportées en ce qui touche les plus-values. Rappelons que la première convention de 1912 (art. 15) (12) prévoyait que des plus-values *seraient* réclamées aux propriétaires des fonds situés à moins de 250 mètres de la zone ou de l'enceinte, et que ces indemnités seraient fixées dans les mêmes conditions que les indemnités d'expropriation de la zone. Avec la convention de 1928, l'obligation de réclamer des plus-values disparaît,

A cet effet, et pendant le même délai, la liste des jurés pour le département de la Seine comportera 900 noms par dérogation à l'article 29 de la loi du 3 mai 1841. »

(10) ART. 24 de la convention ratifié par l'article 4 de la loi du 10 avril 1930 :

« Dans le cas où la ville de Paris jugerait nécessaire d'exproprier, en dehors de la zone des servitudes des parcelles de terrain ou bâtiments pour compléter et parachever l'œuvre d'utilité publique ci-dessus définie et notamment pour procéder à des rectifications nécessaires de limites, il sera fait application de l'article 2 de la loi du 3 mai 1841, modifiée par la loi du 6 novembre 1918.

Dans le cas où la ville de Paris estimerait qu'il y a lieu pour elle de réclamer des indemnités de plus-value à des propriétaires de terrains ou immeubles bénéficiant de l'opération d'utilité publique ci-dessus définie, il sera fait application de l'article 2 *bis* de la loi du 3 mai 1841, modifiée par la loi du 6 novembre 1918.

Dans les deux cas, l'Administration doit poursuivre la déclaration d'utilité publique de ses projets conformément au titre 1^{er} de la loi du 3 mai 1841.

(11) ARTICLES 2, 2 *bis*, 3 et 3 *bis* de la loi du 3 mai 1841.

(12) Voir page 71, note 49.

puisque l'article 24 précise qu'elles ne seront réclamées que si la Ville l'estime opportun ; et elles sont déterminées, non plus par un jury spécial, mais par le jury normal, après une expertise (art. 3 *bis* de la loi de 1841), suivant les dispositions de l'article 39 de la loi du 3 mai 1841. D'autre part, la limite de 250 mètres au-delà de laquelle les immeubles étaient à l'abri de l'application de la plus-value disparaît.

4° *Maintien de la servitude non ædificandi*. — Le principe du maintien de la servitude *non ædificandi* et de l'aménagement de la zone subsiste, avec un tempérament indiqué dans l'article 10 de la convention (4) : c'est la compensation permise entre les espaces libres de la fortification et ceux de la zone. Mais les espaces de zone dégrevés de la servitude doivent être aménagés conformément aux dispositions des lois des 14 mars 1919 et 19 juillet 1924 sur les plans d'extension et d'aménagement des villes et ils sont soumis aux servitudes établies par ces lois.

La Ville pouvait-elle ainsi conserver les parties urbanisées de la zone ? A la commission, on avait demandé que ce fût une obligation pour la Ville. L'Administration n'a pas voulu prendre d'engagement ; nous avons vu qu'au cours de la discussion de la loi de 1919, les exceptions prévues pour Neuilly et Levallois, pour les Lilas et le Pré-Saint-Gervais, avaient été rejetées ; de plus, on peut épiloguer sur le point de savoir si une partie est ou non urbanisée ; enfin c'eût été donner, par le maintien des constructions, par la plus-value qui en résulterait pour

(4) Art. 10 de la convention, art. 2 de la loi du 10 avril 1930 :

« La ville de Paris pourra renoncer à aménager en espaces libres et aliéner à son profit une fraction du territoire zonier, mais en ce cas elle sera tenue en compensation de conserver et d'aménager en espaces libres une surface égale de terrains provenant du dérasement de l'enceinte fortifiée.

Elle devra exécuter cette opération en se conformant aux dispositions des lois des 14 mars 1919, 19 juillet 1924.

Les parcelles aliénables cesseront d'être grevées de la servitude *non ædificandi* pour rester soumises aux servitudes du paragraphe précédent. »

les terrains, par le non-paiement du loyer, un avantage considérable aux zoniers qui avaient en construisant des immeubles convenables, le plus enfreint la servitude.

D'autre part, à la commission d'administration générale, MM. ROUQUIER et MARSAIS avaient déposé un amendement — qui fut rejeté — tendant à ce que les anciens propriétaires des parcelles de zone loties en puissent obtenir la remise sur un prix fixé, soit à l'amiable, soit par le jury, prix qui ne pourrait dépasser le premier prix d'acquisition par la Ville ; le préfet de la Seine avait fait remarquer que l'article 60 de la loi de 1841 qui ne prévoit cette remise que si les terrains ne sont pas utilisés conformément à la loi ou au décret déclaratif d'utilité publique, n'était pas applicable en l'espèce, car il s'agissait d'une opération d'ensemble qu'on ne pouvait pas diviser.

Comme en 1919, la convention de 1928 (art. 8) et la loi de 1930 (art. 2) précisent que tous les terrains de la zone militaire seront aménagés en espaces libres et qu'aucune portion ne pourra être distraite pour des constructions, sauf les édifices nécessaires à la surveillance et à l'utilisation de la zone, qui, dans la même proportion que celle fixée antérieurement, devront être répartis sur l'ensemble de la zone. La seule modification est qu'alors qu'en 1919, on avait décidé qu'ils seraient de préférence édifiés en bordure des principales voies de pénétration dans Paris, ils pourront l'être sur d'autres points de la zone, pour assurer une surveillance plus facile.

Toutefois, les exceptions déjà prévues à l'aménagement en 1912 sont maintenues :

En ce qui concerne : a) Les écoles et les cimetières dont la propriété et l'usage restent aux communes suburbaines. Pour les cimetières même, il est prévu que des rectifications de limites pourront être effectuées dans les conditions qu'indique l'article 9 — mais les rectifications qui devront être compatibles avec le plan d'aménagement de Paris et faire l'objet de l'instruction prévue par l'article 7 de la loi

du 14 mars 1919, ne devront pas constituer des agrandissements détournés ;

b) Les terrains affectés ou à affecter aux voies publiques, à l'extension des chemins de fer d'intérêt général, etc... dans les mêmes conditions qu'en 1912 ;

c) Le parc des Expositions, qui doit être tenu pendant 120 jours à la disposition du Ministre de l'Agriculture ;

d) Le champ de manœuvres d'Issy-les-Moulineaux.

Dans tous les cas, si ces terrains perdent la destination à laquelle ils ont été affectés, la ville de Paris est tenue de les aménager en espaces libres. Toutes ces dispositions figurent dans l'article 9 de la convention et les articles 2 et 11 de la loi du 10 avril 1930 (14).

(14) ART. 9 de la convention de 1928 :

« Sont laissés en dehors de l'aménagement prévu par l'article 8 :

1^o Les écoles publiques et les cimetières existant au jour de la promulgation de la loi du 19 avril 1919 dont les limites pourront être modifiées par dérogation à la législation générale des cimetières et notamment au décret du 23 prairial an XII, pourvu que ces modifications soient compatibles avec le plan d'aménagement de Paris et fassent l'objet de l'instruction prescrite par la loi des 14 mars 1919, 19 juillet 1924 et les autres établissements communaux existant à la date du 1^{er} janvier 1913 dont les communes intéressées conserveront définitivement la propriété et l'usage. Dans le cas où ces écoles, ces cimetières et ces établissements communaux, viendraient à être supprimés, la ville de Paris serait tenue d'en acquérir l'emplacement et de l'aménager dans les conditions spécifiées à l'article 8 ;

2^o Tous les terrains affectés ou à affecter à un usage ou à un service public, tels que les voies publiques déjà existantes ou à créer, les terrains nécessaires à l'extension des abattoirs, à l'amélioration des canaux et à la création du nouveau port de la Villette, les chemins de fer d'intérêt général et leurs dépendances, le chemin de fer métropolitain et ses dépendances existant ou à créer sur les emplacements lui appartenant, à proximité des portes de Clignancourt, de la Villette et de Choisy, tels qu'ils sont désignés et délimités par une teinte rose sur les plans ci-annexés. Les nouvelles parcelles devenues nécessaires aux divers services seront déterminées après entente avec l'Etat qui devra faire connaître celles qu'il désire acquérir dans le délai d'un an à dater du jour de la promulgation de la loi du 19 avril 1919 ;

3^o Le parc des Expositions créé par la ville de Paris auprès de la porte de Versailles, ses dépendances et ses extensions éventuelles. La ville de Paris obligera son concessionnaire à s'entendre avec le Ministre de l'Agriculture, sur sa demande, pour tenir à sa disposition, pendant une durée maxima de cent vingt jours par an, en vue de l'organisation des expositions et concours divers organisés par son département ou placés sous son contrôle, les surfaces couvertes ou découvertes que le Ministre jugera nécessaires et qui ne seront pas

5° *Conditions financières.* — Le prix de cession, des terrains de l'enceinte, cent millions, n'a pas été modifié. Mais la Ville obtient des conditions de paiement plus avantageuses : alors qu'en 1912, il avait été convenu qu'elle paierait 40 millions en 8 ans et le solde en trente annuités de 2 millions, elle pourra se libérer du reliquat en 60 annuités d'un million : c'est ce qu'indique l'article 2 de la convention (15). Nous avons vu que l'Etat n'avait pas voulu prendre une part du déficit, tout en maintenant la participation aux bénéfices éventuels de l'opération. Le plus long délai accordé à la Ville se justifie du fait des lourdes charges qu'elle va assumer pour le paiement des allocations compensatrices.

inférieures à 15 hectares ; des conventions entre l'Etat et la ville de Paris détermineront ultérieurement les conditions dans lesquelles le parc des Expositions sera mis à la disposition du Ministre de l'Agriculture et raccordé à la voie ferrée.

La disposition ci-dessus n'apporte aucune modification aux accords réalisés entre l'Etat et la ville de Paris en vertu de la convention du 15 janvier 1902 approuvée par la loi du 4 décembre suivant, touchant les conditions de partage des produits à parvenir de la revente des terrains du Champ-de-Mars.

Est également laissé en dehors de l'aménagement le champ de manœuvres d'Issy-les-Moulineaux. C'est exclusivement sur cet emplacement que seront attribués à l'administration de la Guerre les terrains dont elle désirerait avoir la disposition sur la zone.

Au cas où, par suite, il serait procédé à la désaffectation, soit de certaines voies publiques, soit des terrains affectés à un usage ou à un service public, la ville de Paris serait tenue de les aménager comme il est dit ci-dessus. »

(15) ART. 2 de la convention :

« Cette cession est consentie moyennant le paiement par la ville de Paris d'un prix de 100 millions.

En outre, l'Etat aura droit de participation aux bénéfices éventuels de l'opération qui sera entreprise à l'occasion du déclassement de l'enceinte fortifiée, ainsi qu'il sera expliqué à l'article 28, les pertes, s'il y a lieu, restant en tout état de cause à la charge exclusive de la ville de Paris.

Le prix de 100 millions sera payable sans intérêts, savoir :

1° Jusqu'à concurrence de 40 millions, par fractions égales de 5 millions, à l'expiration de chacune des huit premières années, à dater de la promulgation de la loi du 19 avril 1919 ;

2° Pour le surplus, soit 60 millions, par fractions égales de 1 million, à l'expiration de chacune des soixante années suivantes.

La Ville pourra se libérer par anticipation de tout ou partie de ces sommes. »

Le compte spécial est maintenu : en dépenses, il comportera en plus des dépenses prévues en 1912 le montant des allocations compensatrices, en recettes le montant des loyers à la charge des occupants et les nouvelles plus-values. Toutes ces dispositions figurent dans les articles 27 et 28 de la convention (16).

D'autre part, dans les conditions que nous examinerons ultérieurement, l'Etat va allouer à la Ville, pendant une durée maximum de quinze années, une subvention égale à la moitié du montant des allocations compensatrices versées aux occupants des îlots insalubres, dans la limite maximum de 30 millions. C'est là une disposition nouvelle

(16) ART. 27 de la convention :

« Les opérations de recettes et de dépenses feront l'objet dans la comptabilité de la ville de Paris d'un compte spécial, dont la tenue sera régie de concert par les Ministres de l'Intérieur et des Finances.

Ce compte comportera en dépense :

1° Le prix payé à l'Etat par la Ville, en exécution de l'article 2 de la présente convention ;

2° Les dépenses d'arasement de la fortification et de nivellement ;

3° Les travaux de viabilité non récupérés sur les riverains, y compris l'établissement des égouts et l'installation de l'éclairage ;

4° Les dépenses afférentes à l'acquisition de la zone ;

5° Les dépenses d'aménagement de la zone ;

6° Les frais d'établissement de l'enceinte d'octroi ;

7° Les frais d'émission, primes de remboursement, intérêts, frais de timbre et autres charges afférentes aux obligations négociées par la Ville en vertu de l'article 26 ;

8° Les attributions faites tant à l'Etat qu'à la Ville en vertu de l'article 28 ci-après.

En recette, il sera fait état :

1° Du prix de revente des terrains des fortifications et de ceux de la zone dont l'aliénation est autorisée par les articles 5 et 9 ci-dessus ;

2° Du prix de revente ou de la valeur d'emploi de matériaux de démolition de l'enceinte et des bâtiments existants sur la fortification et sur la zone ;

3° Des loyers à la charge des occupants de la zone et des indemnités de plus-value à la charge des terrains avoisinant la zone et l'enceinte fortifiée actuelle, ainsi qu'il est dit à l'article 24 nouveau, § 2.

La situation du compte sera arrêtée annuellement ; une copie en sera adressée au Ministre des Finances, qui pourra le faire vérifier, avec toutes justifications à l'appui, par l'inspection générale des Finances. »

ART. 28 de la convention — voir article 20 de la 1^{re} convention de 1912 page 41, note 10.

qui figure dans l'article 26 ratifié par l'article 6 § 2 de la loi.

Enfin, la Ville, qui avait été autorisée à émettre des obligations à court terme dans la limite fixée annuellement par la loi de finances, pourra émettre des obligations dont l'amortissement devra être terminé en 1975, et dont le maximum d'émission, fixé par décret, ne sera plus limité par la loi de finances (art. 6 de la loi § 2) [17].

§ 2. — LA SITUATION DES ZONIERS

Examinons maintenant les dispositions nouvelles de la convention de 1928 et de la loi de 1930 touchant les revendications des zoniers :

1° *Retour au jury normal d'expropriation.* — Nous avons vu que la commission administrative et la commission interministérielle avaient accepté la proposition LAVAL. Mais comme il s'agit d'une opération très importante et qu'il faudra plusieurs jurys pour fixer les indemnités, la liste des jurés dans le département de la Seine comprendra 900 noms au lieu de 600 (18). Il n'y a

(17) ART. 6 § 2 de la loi du 10 avril 1930 :

« La ville de Paris est autorisée à faire face aux dépenses nécessitées par les opérations dont elle assume la charge par voie d'émission d'obligations portant intérêt dont l'amortissement devra être terminé au plus tard en 1975.

Le montant maximum des obligations susceptibles d'être mises ou maintenues en circulation sera annuellement fixé par décret, ainsi que les conditions des émissions.

Dans l'intérêt d'une prompte libération des terrains de la zone dont l'insalubrité aura été reconnue par la Ville, en accord avec l'Etat, l'Etat allouera à la ville de Paris, pendant une durée de quinze années au plus, à partir de l'approbation de la présente convention, des subventions égales à la moitié des dépenses annuelles occasionnées par le versement des allocations compensatrices dues, par application des articles 12 à 18 de l'avenant du 30 juin 1928, aux occupants desdits terrains. Le total des subventions ainsi allouées par l'Etat ne devra en aucun cas dépasser un maximum de 30 millions de francs. (art. 26 de la convention) »

(18) ART. 8 de la loi du 10 avril 1930 :

« Pendant quinze ans, à compter de la promulgation de la présente loi, la liste des jurés du jury d'expropriation pour le département de la Seine comportera 900 noms, par dérogation à l'article 29 de la loi du 3 mai 1841 (art. 7 de la convention). »

pas d'observation particulière à noter sur ces dispositions contenues dans l'article 11 de la convention du 30 juin 1928 et l'article 3 de la loi du 10 avril 1930 (19). L'expertise est maintenue.

2° *Allocations compensatrices.* — Les modifications les plus importantes aux conventions de 1912 et à la loi de 1919 ont porté sur le règlement de la situation des zoniers.

(19) ART. 3 de la loi du 10 avril 1930 :

« L'expropriation des terrains destinés à l'œuvre d'utilité publique définie à l'article précédent, sera poursuivie par la ville de Paris dans les formes et suivant les conditions déterminées par la loi du 3 mai 1841, modifiée par la loi du 6 novembre 1918, sous les dérogations suivantes :

1° Après que l'administration aura dressé le plan parcellaire des terrains ou bâtiments compris dans la zone sanitaire dont l'acquisition sera projetée et qu'il aura été procédé à l'enquête prévue par le titre II de la loi du 3 mai 1841, modifiée par la loi du 6 novembre 1918, le préfet de la Seine déterminera directement, sans autre formalité préalable, par un arrêté motivé, les propriétés qui devront être cédées et l'époque à laquelle il devra en être pris possession ;

2° A défaut de conventions amiables avec les propriétaires et locataires, même sans bail écrit, des terrains et bâtiments nécessaires à l'opération, ou avec leurs représentants et sur la communication qui leur sera donnée de l'arrêté de cessibilité, le procureur de la République requerra et le tribunal de la Seine prononcera l'expropriation pour cause d'utilité publique des terrains et bâtiments compris audit arrêté ;

3° Par le même jugement, le tribunal désignera un expert qui sera chargé, de concert avec les deux autres experts mentionnés ci-après, de procéder aux estimations en vue de fixer les indemnités de dépossession. Le même jugement commettra un des membres du tribunal pour présider le jury d'expropriation et désignera un autre membre pour le remplacer au besoin ;

4° A défaut d'entente amiable et si les offres de l'administration ne sont pas acceptées dans les délais impartis par les articles 24 et 27 de la loi du 3 mai 1841, l'Administration notifiera le nom de l'expert par elle choisi et invitera les intéressés à désigner, dans le délai d'un mois, un autre expert, pour procéder, avec le concours de l'expert désigné par le jugement d'expropriation, à l'estimation des immeubles dont la dépossession aura été prononcée et à l'évaluation de l'indemnité due aux divers propriétaires et locataires avec ou sans bail. Faute par les intéressés de faire connaître le nom de leur expert dans le délai imparti, la désignation en sera faite par le maire de la commune ou, à son défaut, par ordonnance du président du tribunal de la Seine, rendue sur simple requête. Les experts devront indiquer leurs évaluations respectives par écrit dans un délai de deux mois ;

5° Les offres de l'Administration, les demandes des intéressés et les estimations des experts seront soumises au jury d'expropriation, qui se réunira et statuera dans les formes et suivant les conditions déterminées par la loi du 3 mai 1841 modifiée par les lois des 6 novembre 1918 et 17 juillet 1921 » (art. 11 de la convention).

Comme il s'agit de textes nouveaux ne se référant à aucun texte des conventions et lois antérieures, et dans un but de clarté, nous les donnerons dans le corps même de cette étude.

ART. 12 de la convention. — « *Le jury fixera les indemnités dues aux propriétaires des terrains pour dépossession du sol et aux locataires des terrains pour éviction locative, conformément aux dispositions de l'article 39 de la loi du 3 mai 1844.*

« *Il déterminera en même temps le montant des indemnités afférentes à la dépossession des constructions édifiées en violation de la servitude non ædificandi et à l'éviction des fonds de commerce exploités dans des constructions irrégulières comme si ces constructions et ces fonds de commerce pouvaient, malgré leur irrégularité, donner lieu à indemnité.*

« *La ville de Paris s'engage à verser dans les conditions définies par les articles 14 à 18 inclus ci-après, aux propriétaires de constructions édifiées en violation de la servitude et aux propriétaires de fonds de commerce exploités dans ces constructions, des allocations compensatrices égales au montant des sommes fixées par le jury, en exécution du paragraphe 2 du présent article.*

« *Les allocations compensatrices ne pourront être versées qu'aux propriétaires de constructions devenus locataires de la ville de Paris, aux conditions fixées par l'article 14 ci-après (20) [art. 3 de la loi du 10 avril 1930].*

ART. 13 de la convention. — « *La ville de Paris versera immédiatement aux propriétaires des terrains le montant de l'indemnité afférente à la dépossession du sol.*

« *Si elle se trouve en présence d'un locataire des terrains, elle aura le choix entre le versement de l'indemnité pour éviction locative entre les mains du locataire, de manière à*

(20) Quelle sera la situation du propriétaire de constructions élevées postérieurement au 10 juillet 1851 et antérieurement à la loi du 19 avril 1919 et qui, pour un motif quelconque, par simple caprice peut-être, refusera de devenir locataire de la Ville ? La convention

entrer immédiatement en possession des lieux, ou le maintien du locataire dans les lieux aux conditions du bail jusqu'à la date prévue pour l'expiration normale dudit bail.

« Les droits que les créanciers privilégiés et hypothécaires pourraient éventuellement exercer sur cette indemnité seront conservés, conformément à l'article 17 de la loi du 3 mai 1841. »

Ces articles consacrent les sacrifices de la Ville : ne recherchant plus si les constructions existant sur la zone sont régulières, parce que antérieures à la servitude ou régularisées depuis, la Ville s'engage à verser des indemnités à leurs propriétaires ou à leurs occupants ; ces indemnités qui portent le nom « d'allocations compensatrices » seront fixées par le jury, mais la Ville ne peut verser ces allocations compensatrices qu'à ceux qui deviendront ses locataires.

Le premier paragraphe de l'article 12 vise les indemnités à allouer aux propriétaires pour dépossession du sol, et aux locataires pour éviction locative. Si ces terrains sont nus, pas de difficultés. S'ils sont bâtis, il y a lieu de distinguer : si les constructions sont régulières, il y a lieu à indemnité ferme de dépossession ; si les constructions sont irrégulières : allocation compensatrice pour ceux qui souscriront un bail ;

Ce qui fait la complexité de la question, c'est que, sur la zone, on trouve de multiples catégories d'occupants : les propriétaires de terrains nus qui peuvent être loués, les propriétaires de terrains bâtis dont les constructions sont soit à eux, soit à des locataires qui les ont édifiées, les locataires du sol qui ont sous-loué une parcelle qui a été bâtie par le sous-locataire, enfin les sous-locataires

ne l'a pas déterminée, mais M. CAUFREU, commentant son rapport à la Chambre, a déclaré que l'article 12 de la convention disposant que seuls les propriétaires devenus locataires de la Ville auront droit à l'allocation compensatrice, ce propriétaire n'a droit à aucune indemnité. Mais il lui suffira de signer un bail et de demander aussitôt la liquidation de son allocation pour avoir droit dans les conditions de l'article 16 à une allocation réduite,

d'immeubles ou de partie d'immeubles. Lorsque la ville de Paris veut prendre immédiatement possession, elle appelle devant le jury tous les ayants droit. Si, au contraire, elle conserve les constructions, elle n'appelle plus devant le jury que les propriétaires : propriétaire du terrain pour lui donner une indemnité de dépossession du sol, propriétaire de constructions pour l'application du système des allocations compensatrices.

Il est à remarquer que l'article 12 ne vise que les propriétaires, soit de terrains, soit de constructions, soit de fonds de commerce et les locataires de terrains seulement. Aux propriétaires de terrains, on fixera une indemnité pour la dépossession du sol, aux locataires de terrains, une indemnité d'éviction locative. Le jury fixera aussi la valeur des constructions et des fonds de commerce qui seront versées sous forme d'allocations compensatrices à ceux qui deviendront locataires.

L'indemnité de dépossession du sol nu pour les propriétaires et d'éviction locative du sol nu pour les locataires sont fermes et versées immédiatement; mais si la Ville veut maintenir le locataire, l'article 13 lui donne la faculté de le faire aux conditions du bail jusqu'à la date prévue pour son expiration. Et ceci est indépendant du fait que le terrain soit ou non bâti; l'article 13 ne concerne que le terrain en lui-même, indépendamment des constructions.

Voici quel tableau l'on pourrait dresser de la situation des diverses catégories de zoniers dans la convention de 1928 :

Propriétaires de terrains nus.	{	indemnité ferme de dépossession du sol;
--------------------------------	---	---

Locataires de terrains nus..	{	indemnité d'éviction locative ou continuation du bail;
------------------------------	---	--

Propriétaires de terrains bâtis également propriétaires des constructions	{	indemnité ferme pour dé- possession du sol;
		constructions régulières : indemnité ferme de la va- leur des constructions; ⁽²¹⁾
		constructions irrégulières : indemnité sous forme d'allocation compensa- trice;
Locataires du sol ayant édifié une construction	{	indemnité ferme d'éviction locative pour le sol;
		construction régulière : indemnité ferme de la valeur de la construction;
		construction irrégulière : allocation compensatrice;
Autres catégories	{	indemnité d'éviction locative.

En ce qui concerne les propriétaires des fonds de commerce, il leur est en outre alloué une allocation compensatrice correspondant à la valeur du fonds.

ART. 14 de la convention. — *« Lorsque la Ville sera entrée en possession des terrains, les propriétaires des constructions existant sur ces terrains et qui y auraient été édifiées antérieurement à la promulgation de la loi du 19 avril 1919 et en violation de la servitude maintenue par ladite loi, pourront demeurer sur les lieux comme locataires de la Ville aux conditions suivantes :*

« Le bail sera fait pour une durée de vingt-cinq ans à l'expiration de laquelle le locataire aura droit au paiement de l'allocation fixée par le jury à charge de quitter les lieux;

(21) Quelle est la situation des propriétaires de constructions élevées avant le 10 juillet 1851, c'est-à-dire avant la date admise pour l'application de la servitude militaire ? La convention ne les vise pas, mais, à la Chambre, M. CAUTRU a déclaré qu'ils étaient placés dans les conditions ordinaires de la loi de 1841 : « ils toucheront immédiatement et préalablement la valeur intégrale des constructions qui existaient alors et qu'ils ont maintenues sur les terrains de la zone, telle qu'elle aura été fixée par le jury. Il en sera de même des constructions régulièrement autorisées par l'autorité compétente, s'il y en a. »

« Le loyer annuel sera calculé comme suit pour chaque année :

« A) pour l'occupation du terrain, un pourcentage de l'indemnité de dépossession égal au taux moyen des avances sur titres de la Banque de France pendant les douze mois précédents.

« B) pour l'occupation des constructions :

« a) s'il s'agit de maisons familiales, c'est-à-dire de maisons édifiées par le propriétaire ou par ses auteurs et habitées exclusivement par lui ou par des membres de sa famille :

« 1 % du montant de l'allocation compensatrice afférente aux constructions pendant toute la durée de l'occupation pour la fraction de l'indemnité inférieure à 50.000 francs;

« 2 % du montant de ladite allocation pour la fraction de l'indemnité supérieure à 50.000 francs avec augmentation de 0,25 % par an jusqu'au maximum de 3 % de l'allocation. »

Nous avons vu que, dans le projet CHARLES-LAVAL, on avait considéré les constructeurs d'une habitation familiale comprenant au maximum un rez-de-chaussée, un étage et un comble, dont la valeur ne dépassait pas 50.000 fr. ou la location 5.000 francs. D'autre part, dans son contre-projet, M. POINTIER demandait que fussent réputés « de bonne foi » les zoniers dont la maison d'habitation avait une superficie maxima de 150 mètres carrés.

Ces distinctions disparaissent, il suffira que la maison ait été édiflée par le propriétaire ou par ses auteurs et qu'elle soit exclusivement habitée par lui et sa famille. Le taux du loyer augmente avec la valeur de la maison.

Exemples :

1 ^o Valeur du sol.....	10.000francs
Valeur de la construction.....	40.000 —
Loyer pour le sol : taux des avances de la Banque de France, soit actuellement 4,50 % $\times$ 10.000 =	450 —
Loyer pour la construction $\frac{40.000 \times 1}{100} =$	400 —
au total par an et pour toute la durée du bail....	850 —

2 ^o	Valeur du sol.....	10.000	francs
	Valeur de la construction : $(50.000 + 10.000) =$	60.000	—
	Loyer pour le sol (invariable) $4,50\ \% \times 10.000 =$	450	—
	Loyer pour la construction :		
	1 ^{re} année : $500 + 200$ au total.....	700	—
	2 ^e année : $500 + \frac{10.000 \times 2,25}{100} = 225$ au total	725	—
	3 ^e année : $500 + \frac{10.000 \times 2,50}{100} = 250$ au	750	—
	4 ^e année : $500 + 275$ au total.....	775	—
	5 ^e année : $500 + 300$ au	800	—
	6 ^e année et suivantes : même augmentation jusqu'au maximum de 1.800 francs (3% de l'allocation compensatrice).		

« b) *S'il s'agit de maisons familiales, habitées exclusivement par le propriétaire ou par les membres de sa famille et non édifiées par lui ou ses auteurs :*

« 2 % du montant de l'allocation compensatrice afférente aux constructions pendant toute la durée de l'occupation pour la fraction de l'indemnité inférieure à 50.000 francs ;

« 3 % du montant de ladite allocation pour la fraction de ladite indemnité supérieure à 50.000 francs avec augmentation de 0,25 % l'an, jusqu'à un maximum de 4 % . »

Reprenons nos chiffres dans cette hypothèse :

1 ^o	Valeur du sol.....	10.000	francs
	Valeur de la construction.....	40.000	—
	Loyer du sol.....	450	—
	Loyer de la construction par an $\frac{40.000 \times 2}{100} =$	800	—
	pendant toute la durée du bail.		

2^o Si la valeur de la construction est de 60.000 fr. :

Pour la construction :

$$\text{Loyer 1^{re} année : } \frac{50.000 \times 2}{100} + \frac{10.000 \times 3}{100} = 1.300 \text{ francs}$$

$$\text{Loyer 2^e année : } \frac{50.000 \times 2}{109} + \frac{10.000 \times 3,25}{100} = 1.325 \text{ —}$$

et jusqu'au maximum de 2.400 francs.

« c) *S'il s'agit de maisons ne remplissant pas les conditions ci-dessus visées et notamment de maisons de rapport ou de constructions à usage de commerce ou d'industrie :*

« 3 % du montant de l'allocation compensatrice afférente aux constructions sans augmentation pendant toute la durée de l'occupation pour la fraction de l'indemnité inférieure à 50.000 francs et avec augmentation de 0,25 % par an jusqu'au maximum de 5 % pour le surplus de l'indemnité. »

On pourrait avec nos précédents exemples refaire le barème (22).

« d) Si le propriétaire des constructions exploite dans celle-ci un fonds de commerce, il sera stipulé, en sus du loyer afférent aux constructions, un loyer supplémentaire calculé comme suit :

« 3 % du montant de l'allocation afférente au fonds de commerce avec augmentation de 0,25 % l'an jusqu'à un maximum de 4 % pour la fraction de l'indemnité inférieure à 100.000 francs ;

« 4 % du montant de ladite allocation, avec augmentation de 0,25 % l'an jusqu'à un maximum de 5 % pour la fraction de l'indemnité comprise entre 100.000 et 500.000 francs ;

« 5 % du montant de ladite allocation, avec augmentation de 0,25 % l'an jusqu'à un maximum de 6 % pour la fraction de l'indemnité dépassant 500.000 francs. »

Le taux des loyers progresse avec la valeur du fonds de commerce. On ne tient plus compte, comme dans le projet LAVAL, du nombre des ouvriers ou employés de l'entreprise.

*
* * *

Sur le principe des allocations compensatrices, lors de la discussion de la loi à la Chambre, seul M. CLAMAMUS a fait des observations. Il avait déposé un amendement tendant à remplacer l'avenant du 30 juin 1928 par un texte unique ainsi conçu : « Les indemnités de dépossession et les allocations d'éviction seront, par le jury, déterminées et fixées conformément à la loi du 3 mai 1841, modifiée par les lois des 6 novembre 1918 et 17 juillet 1921,

(22) Il est à remarquer que le taux du loyer s'élève avec le moindre intérêt que la Ville accorde à l'occupant. Nous avons déjà trouvé cette idée chez M. DAUSSET et plusieurs de ses collègues : beaucoup d'égards pour le petit zonier qui a construit lui-même ou qui occupe une petite maison, mais moins de bienveillance pour celui qui a construit un immeuble, parfois important, pour spéculer.

comme en matière d'expropriation publique. Ces indemnités de dépossession et d'éviction tant pour le propriétaire, quelle que soit l'origine de la propriété, que pour les locataires et occupants seront versées par la ville de Paris, au moment où celle-ci prendra possession des immeubles. Jusqu'à cette date, les propriétaires, locataires ou occupants continueront à jouir des droits qu'ils tiennent de la situation antérieure. »

M. CLAMAMUS, niant l'existence de la servitude militaire, demandait donc l'application pure et simple de la loi du 3 mai 1841. La servitude militaire n'a été faite, prétendait-il, que pour permettre à la Ville de spéculer sur les terrains zoniers en les expropriant à des prix très bas ; la servitude d'hygiène de 1919 n'a pas d'autre but, et dès lors, la convention de 1928 constitue une nouvelle spoliation, puisque la ville de Paris « en obligeant les zoniers à lui verser des loyers pendant vingt-cinq ans pour continuer à occuper une propriété qui est la leur, entendrait prendre dans leur caisse des sommes qui, additionnées, lui permettraient de verser plus tard les indemnités promises et de réaliser en même temps un bénéfice. »

Certains députés firent observer, lors du vote de la loi au Parlement, que le taux du loyer était excessif. A la commission d'administration générale, MM. MARSAIS et ROUQUIER avaient défendu sans succès, un amendement tendant à ce que, pour l'occupation des constructions, pour tout ce qui est toit familial, c'est-à-dire édifié par le propriétaire ou par ses auteurs et habité par lui ou par sa famille, il n'y ait pas de loyer, que le loyer soit de 1 % pendant toute la durée de l'occupation pour les maisons familiales habitées par le propriétaire ou sa famille et non édifiées par lui, de 1,2 %, pour les autres maisons, et pour les fonds de commerce un loyer supplémentaire de 1,5 à 2 %, suivant la valeur. Les baux auraient été de 25 ans par période de 5 ans à la volonté réciproque des parties. Dans le cas de force majeure, le locataire aurait pu résilier et, si la demande

de résiliation était faite avant les dix premières années, il aurait subi une retenue de 5 % sur la somme totale.

M. Alexandre LEFAS avait déclaré que ceux qui paieront 5 % pendant vingt-cinq ans auront versé plus que l'indemnité qu'ils percevront à l'expiration du bail. A une observation analogue de M. HERVEY, sénateur, M. Jean DURAND répondit que, au bout de 20 ans, la Ville paiera 100 francs, alors que suivant le taux de 1 %, 2 % ou 3 %, le zonier aura payé 24 fr. 30, 48 fr. 60, et 72 fr. 90 ; au surplus la Ville n'a jamais caché son intention d'exproprier et d'aménager la zone dans les délais les plus rapides possibles, si bien qu'il est très peu de zoniers qui paieront le loyer pendant 20 ans. Obligés d'évacuer les immeubles, il percevront l'allocation entière sans avoir versé, loin de là, le montant de leur indemnité sous forme de loyer.

ART. 15 de la convention. — « *Le locataire sera tenu pendant toute la durée du bail, au paiement de tous impôts et taxes afférents au terrain et à la construction qui y est élevée. Il aura également à sa charge toutes dépenses d'entretien ainsi que les travaux de grosses réparations nécessaires pour assurer la sécurité des occupants et la sûreté de la voie publique, la ville de Paris étant exonérée des travaux que le Code civil met à la charge du bailleur.*

Le propriétaire du sol, garni de constructions, devenu locataire de la Ville, pourra s'exonérer de toute redevance afférente au sol, en consignat entre les mains du receveur municipal le montant de l'indemnité de dépossession relative au terrain. »

Le propriétaire de terrains ou de constructions étant devenu locataire de la Ville, il s'établit entre eux des relations de locataire à bailleur ; l'article 15 fixe ces rapports et les dérogations apportées aux règles édictées par le Code civil : c'est ainsi que le locataire, outre les réparations locatives mises à sa charge par l'article 1754 du Code civil, doit prendre également à sa charge les

grosses réparations que l'article 1720 du Code civil met à la charge du bailleur. Les grosses réparations sont d'ailleurs limitées, comme nous le verrons postérieurement; elles ne peuvent être entreprises que pour assurer la sécurité des habitants ou de la voie publique(23). En outre, tous les impôts et taxes diverses sont à la charge du locataire. Dans cet article, le mot « locataire » signifie locataire de la Ville.

La seconde partie de l'article 15 vise l'indemnité ferme de dépossession du sol qui est attribuée au propriétaire du terrain devenu locataire de la Ville. Nous avons vu que cette indemnité doit être payée immédiatement et, qu'en retour, le propriétaire devenu locataire verse un loyer fixé suivant le taux moyen des avances de la Banque de France. En consignat le montant de l'indemnité entre les mains du Receveur municipal, il s'exonère du montant du loyer. La Ville peut évidemment placer cet argent à un taux qui lui rapporte annuellement ce qu'aurait payé le locataire.

ART. 16 de la convention. — *Si la ville de Paris veut entrer en possession des constructions, soit avant l'expiration du bail en cours dans le cas visé au second alinéa de l'article 13, soit avant l'expiration du bail passé en exécution de l'article 14, elle aura le droit de résilier l'un ou l'autre bail, à charge pour elle de verser au locataire, à l'exclusion de toute autre indemnité, le montant de l'allocation compensatrice, augmentée dans le cas visé au second alinéa de l'article 13 de l'indemnité d'éviction.*

La ville de Paris devra en tout état de cause aviser de sa décision le locataire un an à l'avance.

Le locataire aura de son côté le droit, à tout moment, de résilier le bail, et de délaisser la construction. Si ce délais-

(23) Un cas curieux d'application de cet article vient de se présenter. A la suite d'un incendie, de grosses réparations intéressant la sécurité des habitants doivent être effectuées à un immeuble exproprié, mais dont la Ville n'a pas encore pris possession : le jury n'a pas encore fixé le montant de l'allocation compensatrice et le bail prévu par les conventions de 1928 n'est pas signé. A qui incombent les frais de ces réparations : est-ce à la Ville qui est propriétaire de l'immeuble, est-ce au zonier qui l'occupe toujours ?

sement intervient après vingt ans de bail au moins, il aura droit, au moment où il quittera les lieux, au paiement intégral de l'allocation. Si ce délaissement intervient au cours des vingt premières années de bail, l'allocation sera réduite d'une somme égale au montant des loyers restant à courir pour l'occupation des constructions jusqu'à l'expiration de ce délai de vingt ans sans que toutefois le taux du loyer afférent à l'une quelconque des années considérées puisse être inférieur à 4 % du montant de l'indemnité.

Aucune cession de bail, aucune sous-location ne pourra être consentie par le locataire sans l'autorisation expresse et écrite de M le Préfet de la Seine qui pourra en outre se faire communiquer les engagements de location.

L'article 16 prévoit donc le cas où le bail ne sera pas poursuivi, et il distingue suivant que l'interruption du bail est le fait de la Ville ou du locataire.

Si la Ville oblige son locataire à déguerpir, elle lui versera (outre le montant de l'indemnité de dépossession du sol si elle était consignée) le montant de l'allocation compensatrice pour la construction ; au locataire de terrains nus dont il n'est pas propriétaire, elle versera une indemnité d'éviction locative. Elle doit prévenir de son intention un an à l'avance.

Si le locataire quitte les lieux de son plein gré, il n'aura droit qu'à une allocation compensatrice réduite dans les conditions fixées par le troisième paragraphe de l'article 16.

Ces mesures sont justement établies ; il est équitable que la Ville paie la totalité des constructions à celui qu'elle oblige à déguerpir, et il n'est pas moins équitable qu'elle n'ait à payer qu'une indemnité réduite à celui qui, quittant les lieux, n'aura plus à payer de loyer.

Enfin, le dernier paragraphe de l'article 16 permet à l'Administration de suivre les constructions, et, en se faisant communiquer les engagements de location, surveiller les tractations — trop souvent empreintes de spéculation — qui s'effectuent sur la zone.

ART. 17 de la convention. — *Les loyers dus par application de l'article 14 par les locataires pouvant prétendre à une allocation compensatrice et non payés seront obligatoirement, le cas échéant, déduits de l'allocation compensatrice avant versement de celle-ci entre les mains du bénéficiaire.*

Le locataire redevable de dix-huit mois de loyers arriérés sera obligatoirement mis en demeure de délaisser la construction dans les conditions prévues par le paragraphe 3 de l'article 16 ci-dessus.

Les dispositions qui précèdent ne priveront pas la Ville du droit de demander la résiliation du bail pour inexécution du contrat dans les conditions prévues par le Code civil. La ville de Paris pourra notamment faire prononcer la résiliation dudit bail à l'encontre des locataires qui modifieraient l'état des constructions en y apportant les adjonctions prohibées par l'article 20.

L'expulsion du locataire pourra, à la demande de la ville de Paris, être obtenue par simple ordonnance de référé quel que soit le montant des loyers. »

Cet article, qui concerne les sanctions du bail, n'appelle pas d'observations particulières. Notons encore que le locataire est dans une situation moins favorisée qu'un locataire habituel (24).

ART. 18 de la convention. — *« Quand les constructions sont occupées par des locataires à bail, c'est seulement dans le cas où la Ville voudrait évincer le locataire avant l'expiration du bail, qu'elle devra soit traiter à l'amiable avec lui, soit à défaut d'accord, faire prononcer l'indemnité d'éviction par le jury. A défaut de bail, quand la location sera venue à expiration, à défaut d'entente avec le propriétaire et le*

(24) C'est ainsi que l'art. 10 § 1^{er} de la loi du 10 avril 1930 dispose que le propriétaire devenu locataire ne pourra pas bénéficier des prorogations instituées par les lois diverses sur les loyers : « Les dispositions de la loi du 1^{er} avril 1926, modifiée et complétée par la loi du 30 juin 1929, réglant les rapports entre les bailleurs et les locataires des locaux d'habitation, ne s'appliqueront pas aux rapports entre la ville de Paris et les propriétaires des constructions devenus locataires de la ville de Paris aux conditions prévues par les articles 14 et suivants de l'avenant du 30 juin 1928. »

locataire sur les conditions de la nouvelle location, le loyer sera fixé par une commission arbitrale composée de trois membres désignés l'un par l'ancien propriétaire ou son ayant droit, l'autre par le locataire, le troisième par le préfet de la Seine.

L'ancien propriétaire des constructions ou son ayant droit aura le droit, s'il ne veut pas accepter la décision de la commission arbitrale, de délaisser la construction ; dans ce cas, il lui sera fait l'application de l'article 16 ci-dessus. »

Cet article paraît assez complexe du fait que le mot locataire ne s'applique pas toujours à la même personne. Il vise le cas où la construction était, avant l'expropriation, occupée par des locataires à bail. Le propriétaire de la construction est donc devenu locataire de la Ville et ses locataires sont devenus comme des sous-locataires de la Ville. L'article prévoit le cas où, au cours du bail passé avec l'ancien propriétaire, la Ville veut reprendre la construction : dans cette hypothèse, elle doit, soit traiter à l'amiable avec les sous-locataires, soit faire fixer par le jury le montant de leur indemnité d'éviction.

Ces sous-locataires peuvent n'avoir pas fait de bail avec l'ancien propriétaire et leur location peut venir à expiration. A ce moment, l'ancien propriétaire peut être tenté d'augmenter le loyer dans des proportions exagérées, spéculant sur ce fait qu'il doit payer à la Ville un loyer qu'il n'avait pas à sa charge avant l'expropriation. La convention prévoit alors un système de protection du sous-locataire : le nouveau prix du loyer sera soumis à un arbitrage dans les conditions qu'elle fixe. Si l'ancien propriétaire n'en accepte pas le résultat, il pourra délaisser la construction, en percevant l'allocation compensatrice réduite comme nous l'avons vu.

Ces dispositions ne s'appliquent évidemment qu'aux locataires qui occupaient les constructions au moment de l'expropriation par la Ville ; ceux qui viendraient postérieurement ne pourraient bénéficier de cette protection.

En un mot, si la Ville conserve le propriétaire comme locataire, pendant 25 ans, elle n'a pas à connaître les sous-locataires, elle ne se préoccupe de leur existence que si elle veut prendre possession au cours du bail et pour les protéger lorsque leur location vient à expiration.

ART. 19 de la convention. — « *Les propriétaires ou locataires de terrains zoniers expropriés antérieurement à la promulgation de la présente loi et qui n'ont pas traité avec la ville de Paris pourront, dans le délai de six mois et par requête adressée à M. le Préfet de la Seine, demander le bénéfice des dispositions qui précèdent et obtenir le paiement par la Ville d'une allocation égale à l'indemnité hypothétique qui leur a été allouée en devenant locataires de la Ville, aux conditions visées par les articles ci-dessus.* »

Dans la proposition LAVAL, les zoniers pouvaient demander une indemnité supplémentaire. D'autre part, nous avons vu que, devant la commission administrative, M. POINTIER, président de la Ligue des zoniers, avait demandé que la loi ait un effet rétroactif sur les opérations en cours, qui seraient révisées. L'Administration avait fait observer que les décisions de la commission spéciale étaient définitives, qu'elles avaient l'autorité de la chose jugée, et que d'autre part, les constructions avaient changé de valeur ; toutefois elle a accepté les dispositions de l'article 19 ; la commission spéciale avait, par application des articles 39 et 49 de la loi du 3 mai 1841, modifiée par la loi du 6 novembre 1918, fixé des indemnités hypothétiques, quitte à l'exproprié à faire reconnaître son droit par le tribunal compétent : c'est cette indemnité qui sera attribuée comme allocation compensatrice et sur le montant de laquelle sera calculé le loyer. De la lecture de l'article 19, on peut déduire que celui qui ne devient pas locataire de la Ville n'a droit à aucune indemnité. Un amendement présenté devant la commission d'administration générale avait été rejeté (25).

(25) Voir page 123, note 20.

ART. 20 de la convention. — « Les propriétaires ou locataires de bâtiments d'habitation commerciaux ou industriels visés aux articles ci-dessus, ne pourront, jusqu'au moment de leur éviction, exécuter dans ces bâtiments que des travaux d'entretien, et les travaux de grosses réparations nécessaires pour assurer la sécurité des occupants et la sûreté de la voie publique ; ils ne devront effectuer aucun travail d'agrandissement ni de surélévation.

Toute contravention à la servitude prévue par la présente loi, sera poursuivie devant le conseil de préfecture qui, sans préjudice de l'amende, condamnera le contrevenant sous peine d'une astreinte par jour de retard au profit de la commune, à remettre les lieux dans l'état primitif (26).

Lorsque le contrevenant sera bénéficiaire d'une indemnité ou allocation, l'astreinte ci-dessus sera imputée d'office et par privilège au bénéfice de la commune, sur le montant de cette indemnité ou allocation. Le conseil de préfecture pourra, quand il en sera temps, ordonner par provision la discontinuation des travaux.

Nonobstant les poursuites qui seront engagées devant le conseil de préfecture, le préfet de la Seine et le préfet de police prendront, aussitôt la contravention constatée, toutes mesures utiles pour empêcher la continuation des travaux. » (art. 9 de la loi.)

Ces interdictions rigoureuses sont indispensables si l'on tient compte du but de l'opération. La servitude étant maintenue, la Ville ne peut tolérer que les constructions soient améliorées de telle façon que les occupants se croient fondés à demander, lors de leur éviction, une révision de l'indemnité. Les sanctions — qui, nous l'avons vu, peuvent aller jusqu'à la résiliation du bail

(26) L'article 9§ 2 de la loi du 10 avril 1930 précise que les contraventions seront poursuivies sur procès-verbaux dressés par les agents assermentés de la ville de Paris.

(article 17 de la convention) — sont à la fois administratives et judiciaires ; elles ont été plusieurs fois appliquées.

ART. 21 de la convention. — « *Les constructions édifiées sur la zone postérieurement au 19 avril 1919, ainsi que les commerces ou industries créés après cette date et exercés dans les conditions incompatibles avec l'existence de la servitude ne pourront donner lieu à l'attribution d'allocations compensatrices à quelque titre que ce soit (27).* »

Les zoniers qui s'étaient établis sur la zone avant la loi de 1919 pouvaient avoir cru de bonne foi à la régularité de leur situation. Nous avons vu que la question de la légalité de la servitude s'était posée, mais ceux qui se sont établis postérieurement à la loi qui maintient formellement la servitude n'ont aucune excuse, et ils ne sauraient bénéficier des nouvelles dispositions. Ils devront évacuer les lieux, mais par contre ils n'auront pas à payer de loyer à la Ville. Dans la proposition CHARLES-LAVAL, les zoniers avaient un délai de dix ans que la Ville pouvait abréger, en cas d'urgence, moyennant indemnité, mais ici, aucun délai, aucune indemnité.

A ces zoniers, l'Administration fait une offre nominale et le jury fixe une indemnité à titre hypothétique conformément aux dispositions de l'article 49 de la loi du 3 mai 1841 ; on pourrait se demander pourquoi, puisque aucune contestation ne peut s'élever sur le point de savoir si une construction est antérieure ou postérieure à une date précise, mais, ce faisant, l'Administration indique nettement qu'il est une partie de l'indemnité que le jury

(27) Nous ne pensons pas qu'il faille déduire des termes de l'article 21 que les commerces ou industries, créés postérieurement au 19 avril 1919 et exercés dans les conditions compatibles avec la servitude puissent donner lieu à l'attribution d'allocations compensatrices, parce que, ainsi que nous le disons plus loin, l'Administration ne tolère pas sur la zone de nouvelles constructions, fussent-elles autorisables en vertu des décrets de 1853 et de 1901. Il semble qu'on ne puisse pas faire plus pour les commerces que pour les constructions.

ne peut pas fixer à titre ferme ; d'autre part, en consignat cette somme à la Caisse des dépôts et consignations, la Ville peut prendre possession, conformément aux dispositions de l'article 53 de la loi modifiée du 3 mai 1841. Il appartient alors à l'exproprié de soumettre le litige au tribunal compétent.

§ 3. — DISPOSITIONS CONCERNANT LES IMMEUBLES
ET ÉTABLISSEMENTS INSALUBRES

ART. 22 de la convention. — « *Les groupes d'immeubles zoniers dont l'insalubrité aura été prononcée dans les formes de l'article 18 de la loi du 15 février 1902 modifiée par la loi du 17 juin 1915, devront, dans un délai de deux ans qui courra à dater du jugement d'expropriation, être évacués par les occupants. Les dispositions ci-dessus, permettant à la ville de Paris de conserver les occupants à titre de locataires, ne joueront pas.*

« *Les propriétaires de ces constructions n'auront droit au paiement des allocations compensatrices visées ci-dessus qu'à la condition expresse que lesdites constructions soient occupées par eux ou par leur famille depuis leur édification ou depuis le moment où ils les auront acquises.*

« *Ces indemnités ainsi que les indemnités de dépossession ne seront versées par la ville de Paris qu'au moment de la remise des lieux.* »

Dans la convention de 1912, les logements insalubres n'avaient pas à faire l'objet d'un traitement spécial, puisque la zone devait être expropriée sans que les occupants puissent devenir locataires de la Ville. Mais on conçoit que dans le nouveau système, des mesures aient été envisagées pour que ces îlots insalubres soient évacués le plus tôt possible : ils devront l'être dans un délai de deux ans à compter du jugement d'expropriation et les occupants ne pourront être maintenus dans les lieux comme locataires. L'insalubrité devra être dénoncée dans les formes prévues par l'article 18 de la loi du 15 février 1902 relative

à la protection de la santé publique : délibération du Conseil municipal (pas besoin d'avant-projet sommaire des travaux d'assainissement, puisque les immeubles doivent être démolis) avec plans parcellaires des terrains à exproprier comprenant le nom des propriétaires tels qu'ils figurent à la matrice des rôles, avis du conseil d'hygiène publique et de salubrité du département de la Seine et de la commission des logements insalubres. Au vu de cette délibération, le préfet prend l'arrêté dans les conditions fixées par l'article 2 de la convention.

En étudiant les nouvelles conditions financières, nous avons vu que c'est pour la réalisation de cette opération d'hygiène et de salubrité que l'Etat a consenti à allouer à la ville de Paris des subventions égales à la moitié du montant des allocations compensatrices à verser aux occupants des îlots insalubres. Mais l'Etat a fait une restriction en ne voulant intervenir qu'en faveur des occupants propriétaires de la construction (28).

ART. 23 de la convention. — « *Les établissements dangereux, insalubres ou incommodes visés à la loi du 19 décembre 1917, existant sur la zone antérieurement au 19 avril 1919 et dont les propriétaires bénéficieront des dispositions visées aux articles 12, 13 et 14 devront se mettre en règle avec la préfecture de police, en faisant des déclarations ou en sollicitant les autorisations nécessaires dans le délai de six mois à dater de la promulgation de la loi approuvant la présente convention.*

« *Les autorisations accordées par la préfecture de police ne vaudront que pour une durée limitée à celle du bail consenti par la ville de Paris .»*

Dans son rapport, M. CAUTRU fait remarquer que bien que l'article 23 se réfère aux articles 12, 13 et 14 de la loi du 19 décembre 1917, il s'applique à tous les établissements insalubres, même ceux de troisième catégorie assujettis à

(28) L'article 22 ne vise donc pas les propriétaires de constructions insalubres occupées par des locataires; il faut déduire des dispositions strictes de cet article que ces propriétaires ne recevront pour leur construction aucune indemnité. Les locataires percevront, dans les conditions habituelles des indemnités d'éviction locative.

la simple déclaration. Il nous paraît qu'il y a là une erreur d'interprétation; les articles 12, 13 et 14 visés dans l'article 23 sont les articles de la convention, et ce sont les propriétaires de tous les établissements insalubres, à quelque catégorie qu'ils appartiennent qui bénéficient de leurs dispositions, — c'est-à-dire qui deviennent locataires de la Ville — qui doivent faire les déclarations ou solliciter les autorisations dans le délai de six mois.

*
* *

La loi du 10 avril 1930 a abrogé les textes de la loi de 1919 relatifs à la commission spéciale, et à son fonctionnement : c'est l'objet des articles 4, 5, 6 et 7 correspondant aux articles 10, 11, 12, 13 et 14 § 1^{er} de la convention de 1912. Elle a abrogé aussi l'article 8 de la loi de 1919 correspondant à l'article 14 § 2 de la convention de 1912, disposant que l'évacuation et la démolition des immeubles devra être ajournée pendant un délai maximum de deux ans lorsque le Comité de patronage des habitations à bon marché l'aura demandé. Il est évident que ces dispositions ne pouvaient subsister, puisque les immeubles salubres pourront être conservés pendant 25 ans et que les immeubles compris dans les îlots insalubres devront être libérés dans le délai de deux ans.

Enfin, l'article 17 de la convention de 1912, relatif à la construction d'une grille d'octroi, a été abrogé : la grille n'a jamais été posée.

§ 4. — EXAMEN CRITIQUE DE LA CONVENTION DE 1928

Le Conseil municipal, qui s'était, en 1919, publiquement félicité du vote des conventions de 1912, n'a pas renouvelé son geste en 1928. Si la convention de 1928 n'a pas été trop critiquée lors de sa discussion au Conseil municipal et au Conseil général, certaines observations

présentées à la Chambre laissent à penser qu'elle constituait sans doute une amélioration sur ce qui était, mais qu'elle présentait encore des sujets d'inquiétude; on l'a votée pour ne pas retomber aux conventions de 1912 et à la loi de 1919 dont le vote avait, nous l'avons vu, provoqué les plus vives réactions.

C'est ainsi que M. MARSAIS déclarait qu'il fallait conseiller aux zoniers d'accepter la convention, car si elle n'existait pas « on retomberait à la loi de 1919 et leur sort serait encore moins enviable ». Même observation de M. BRANDON. M. Alexandre LEFAS était encore plus net lorsqu'il déclarait qu'il ne fallait pas que l'urgence de l'aménagement se traduisît au détriment du patrimoine des zoniers. Et M. SOULIER faisait des réserves, que nous examinerons dans le chapitre suivant, sur le maintien, sans indemnité, de la servitude *non ædificandi*.

Au Sénat, M. Jean DURAND, rapporteur, écrivait dans son rapport, : « Peut-être la convention n'est-elle pas parfaite; il est possible que, pour tel ou tel cas particulier, elle n'offre pas une solution facile ou aussi équitable qu'on aurait pu le désirer. Mais, dans son ensemble, et pour la généralité des cas, elle apporte à un problème délicat et complexe, dans lequel les faits se dressent en face du droit, une solution transactionnelle qui témoigne, aussi bien de la part de la ville de Paris que de la grande majorité des zoniers, d'un louable effort de conciliation. Nul doute que la convention présentée contribue efficacement à la sauvegarde de l'ordre public et de la paix sociale ! Sans doute, la population zonière mérite des ménagements et on le lui a d'ailleurs assez prouvé. Mais il ne faut pas qu'elle oublie, ni la situation exceptionnelle où elle se trouve, ni le préjudice que cette situation a causé à l'intérêt public ». Et le Président du Conseil lui-même déclarait que la solution était trouvée sinon parfaite, du moins acceptable par la population zonière. La Ville a fait des sacrifices énormes, et cependant elle n'était pas seule responsable de la situation;

si la servitude avait été strictement appliquée sur la zone, si le Génie n'y avait pas laissé s'édifier des immeubles de toute nature, la loi de 1919 aurait pu être appliquée.

Lorsque, avec le recul de quelques années, on examine, maintenant que les passions sont sinon éteintes du moins apaisées, les solutions arrêtées en 1928, on ne peut pas ne pas constater, — comme le faisait M. André Puech au Conseil municipal, — la contradiction qui existe entre le but poursuivi par la Ville, à savoir l'évacuation et l'aménagement de la zone et les moyens employés qui tendent à y maintenir pendant 25 ans l'état de choses qu'on voulait faire cesser. En 1919, on justifiait les mesures exorbitantes du droit commun par la nécessité d'évacuer rapidement la zone; en 1928, même préoccupation, mais on exproprie cette zone suivant les règles normales pour la remettre par des baux de 25 ans à la disposition des occupants. C'est, croyons-nous, une application unique de l'expropriation, qui permet seulement à la Ville d'avoir plus d'emprise sur les terrains dont elle devient propriétaire. Doit-on faire grief de cette solution à la commission interministérielle ? Pour juger son œuvre impartialement, il faut se placer à l'époque où les dispositions ont été envisagées : la guerre avait amené à Paris un afflux de populations du Nord et de l'Est qui n'étaient pas encore retournées dans leurs foyers; la crise du logement sévissait d'une manière aiguë, et il eût été inhumain de jeter à la rue tous les locataires de la zone qui, ignorant sa situation spéciale, y avaient, de bonne foi, construit une petite maison. Sans doute, les zoniers ont-ils tablé sur la bienveillance, maintes fois reconnue, du Conseil municipal.

Mais, il faut souligner combien sont dangereuses des solutions comme celle à laquelle on s'est arrêté, car ce n'est pas impunément que « le droit cède aux faits » : Si la guerre a modifié les positions des parties dans un contrat, le respect des contrats doit pourtant demeurer la loi suprême, car les mesures législatives, si elles donnent quelquefois satisfaction à des revendications légitimes, ne

font trop souvent que détruire ou amoindrir des principes qui, de tous temps, ont régi les rapports juridiques. Or, la situation de la zone était nette ; depuis 1851, personne ne contestait plus sérieusement l'existence et la légalité de la servitude ; il eût été préférable que l'Etat et la Ville ne fussent pas amenés, même par le système détourné des allocations compensatrices, à reconnaître que la non-application ou la mauvaise application de la loi en rend caduques les dispositions.

Quoi qu'il en soit, la nouvelle convention a du moins, à nos yeux, un très gros avantage. Aujourd'hui, la situation légale des zoniers est nettement fixée ; on ne s'arrête plus à cette notion « de bonne foi », si difficile à apprécier, et sur laquelle représentants de la Ville et zoniers pouvaient discuter pendant des années sans résultat. La convention de 1928 doit donc clore l'ère des multiples procès qui avaient créé une atmosphère telle que l'Administration fut dans l'impossibilité absolue d'exécuter les conventions de 1912.

CHAPITRE VI

L'APPLICATION DE LA LOI DE 1930. — LA PROPOSITION SOULIER. — LA CITÉ UNIVERSITAIRE

§ 1^{er} — APPLICATION DE LA LOI DE 1930

Il nous appartient maintenant d'examiner quelle a été l'application pratique de la loi du 10 avril 1930 : elle a été l'objet d'une très intéressante discussion au Conseil municipal le 18 mars 1932.

L'aménagement de la fortification est à peu près achevé. Partout la fortification a été dérasée : à l'heure actuelle, on termine les démolitions entre la porte d'Italie et la porte des Peupliers. Sur cette fortification s'élèvent des immeubles d'habitation : habitations à bon marché construites par la ville de Paris ou par son Office public ; habitations à loyers moyens et à loyers modérés construites par la Ville, par la Régie immobilière ou par l'Office ; logements dits de première catégorie édifiés pour le relogement des locataires expropriés pour des opérations d'édilité ; logements dits de seconde catégorie comparables aux logements moyens. C'est une véritable ceinture de bâtiments qui entoure Paris. La viabilité est presque achevée ; le dégagement des portes est en cours.

En ce qui concerne la zone proprement dite, la situation est beaucoup moins encourageante. La Ville s'est heurtée à une première difficulté : la population zonière est essentiellement instable et cette situation a rendu très

malaisées les opérations préalables à l'expropriation : la confection des plans parcellaires, base des enquêtes, a entraîné des recherches très longues, heureusement facilitées depuis l'emploi de la photographie aérienne. Puis des difficultés se sont présentées pour l'établissement des estimations, d'abord en raison du nomadisme de la population, puis par manque de personnel : c'est là un travail très pénible, souvent même rebutant, pour lequel l'Administration ne trouve que difficilement des experts. De plus, l'institution du tiers expert retarde l'expertise, le zonier apportant souvent de la négligence ou de la mauvaise volonté à désigner son expert. De renseignements fournis par la direction du Plan de Paris, il résulte que la surface du territoire zonier à exproprier est de 401 hectares ; 105 hectares ont déjà fait l'objet de jugements d'expropriation concernant les zones annexées de Boulogne, Montrouge, Gentilly, Issy-les-Moulineaux, Montreuil, Pantin, Levallois-Perret et Neuilly ; 13 hectares et demi ont été acquis à l'amiable de divers particuliers ; 24 procédures d'expropriation sont en cours : elles intéressent notamment les parties de la zone touchant les immeubles construits sur la fortification et les parties voisines des portes dont on poursuit l'aménagement, mais le jury n'a pas encore statué à la date où nous écrivons. La solution serait dans les acquisitions amiables, mais l'Administration a intérêt à attendre les premières décisions du jury qui constitueront des prix témoins (1).

(1) Il est très difficile de donner des indications sur le prix des terrains de la zone. Il est extrêmement variable, car il faut tenir compte de la situation, du degré d'avancement de l'aménagement, de la viabilité, etc. Si l'on se reporte néanmoins à des mutations réalisées par des particuliers, on constate les prix approximatifs suivants au mètre carré :

	1912	1919	1930
Neuilly	: 50 à 100 francs	100 à 200 francs	300 à 400 francs
Levallois	: 40 à 60 —	60 à 100 —	100 à 250 —
Saint-Ouen	: 12 —	20 —	30 à 50 —
Vanves	: 8 à 16 —	20 à 30 —	55 —

Mais ces indications ne peuvent être données que sous toutes réserves, à titre de pur renseignement.

Les décisions du jury permettront de recourir à ces acquisitions amiables si les prix sont favorables à la Ville.

En ce qui concerne les ilots insalubres, l'insalubrité a été déclarée pour la zone de Saint-Ouen, par délibération du 26 décembre 1930 (partie entre la porte de Saint-Ouen et la porte de Clignancourt) et pour la zone du Kremlin-Bicêtre (ilot 23), par délibération du 18 décembre 1931.

L'Administration a déféré au conseil de préfecture, par application des articles 9 et suivants de la loi, plusieurs contrevenants qui ont été condamnés à la démolition, à l'astreinte et à la démolition d'office (2). Ces poursuites ont été efficaces, mais l'Administration s'est montrée

Voici des décisions de la Commission spéciale de la loi de 1919 :

Boulogne	:	en 1922-23	—	64 francs environ le mètre carré.
Montrouge	:	en 1924	— 30 — — —	
Gentilly	:	en 1925	— 26 — — —	
Issy-les-Moulineaux	:	en 1926	— 41 — — —	

Enfin les prix suivants ont été pratiqués tout dernièrement dans des acquisitions amiables par la Ville de Paris :

Kremlin-Bicêtre	:	50 francs le mètre carré.
Saint-Ouen	:	45 — — —
Malakoff	:	35 à 50 francs le mètre carré.
Vanves	:	40 à 60 — — —

(2) M. BOURACH, par jugement du conseil de préfecture de la Seine du 16 décembre 1930, a été condamné à démolir un bâtiment en briques de 30 mètres carrés 9 de superficie, à usage de garage sur un terrain loué dans la zone annexée de Vanves: 139, avenue de la Porte de Plaisance. — Le 19 novembre 1930, M. THEBAULT a été condamné à démolir une maisonnette à usage de remise édifiée sur la zone annexée de Vanves: 212, avenue de la Porte-Brancion. — Le 17 novembre 1930, même décision contre M. NAVARRE pour la construction d'un hangar sur un terrain loué, 16, rue Charlemagne, dans la zone annexée d'Ivry-sur-Seine. — Par un arrêté du conseil de préfecture de la Seine du 15 décembre 1931, l'Administration a été autorisée à faire démolir d'office, aux frais du contrevenant, un hangar servant de garage et d'atelier reconstruit par M. ZUCKERMANDEL à la place d'un apprentis, sur la zone annexée du 19^e arrondissement: 4, rue Deguingand. — Le 16 décembre 1930, le conseil de préfecture a condamné M. SAMARENO à démolir des constructions irrégulières, 44, rue des Buttes-Montmartre, sur la zone annexée de Saint-Ouen, sous peine d'une astreinte de cinq francs par jour de retard au profit de la ville de Paris, pendant un délai de trois mois. A l'expiration de ce délai, le contrevenant n'ayant pas déféré à cette injonction, l'Administration a obtenu par arrêté du 3 août 1931, l'autorisation de procéder d'office aux frais du contrevenant à la démolition des constructions irrégulières et de recouvrer le montant des astreintes soit 150 francs. — Le contrevenant a alors remis les lieux en l'état primitif. — Mêmes arrêtés des 10 mars et 3 novembre 1931, pour un autre contrevenant de la zone du Pré-Saint-Gervais, M. PADOCANI.

bienveillante en ne poursuivant pas jusqu'à présent la démolition des constructions à usage d'habitation (3). C'est qu'en effet l'expropriation de la zone pose un problème locatif redoutable. D'après le dernier recensement, la population zonière serait de 41.938 habitants. Evidemment, l'opération s'échelonne sur trente-huit années et le jeu des locations ne jettera pas immédiatement à la rue tous ces habitants ; cependant il y a lieu de prévoir dès maintenant le relogement de ceux des îlots insalubres et aussi de ceux de la zone attenante à la cité universitaire qui a déjà été en partie évacuée pour l'aménagement du parc de la cité.

Tout d'abord se pose une question de principe : la Ville est-elle tenue de reloger les zoniers ? La réponse négative n'est pas douteuse, et cette obligation ne lui incombe pas plus pour les zoniers que pour les locataires d'immeubles expropriés pour des opérations édilitaires. Mais, là encore, les circonstances ont fait fléchir le droit ; la Ville a pris la décision de reloger dans des immeubles construits à cet effet et dits de première catégorie les locataires expropriés.

Les zoniers sont des gens modestes, en général, et l'indemnité d'éviction ne leur aurait pas permis de se reloger, même dans les habitations à bon marché. L'Administration a fait une enquête sur les terrains à évacuer pour l'aménagement du parc de la cité universitaire : 155 zoniers ont déclaré ne pouvoir payer qu'un loyer variant entre 500 et 900 francs, 20 seulement pouvant accepter une location allant jusqu'à 1.500 francs. Un certain nombre de zoniers de Bagnolet indiquent un prix de 1.500 francs pour un logement de trois pièces et cuisine. Or, le taux légal des habitations à bon marché est supérieur à ces chiffres de même que celui des immeubles de première

(3) A cet égard, l'Administration se plaçant à un point de vue pratique, a interprété les lois de 1919 et de 1930 comme interdisant toute nouvelle construction sur la zone, fût-elle autorisable en vertu des dispositions des décrets de 1853 et 1901. Mais, si l'on considère les termes mêmes de ces lois et les décisions de justice, disposant que c'est la servitude militaire qui est maintenue, l'édification des

catégorie; sans doute pourrait-on reloger dans les habitations à bon marché un certain nombre de familles nombreuses de la zone en les faisant bénéficier de réductions de loyer, mais ce serait un très petit nombre, car les conditions d'admission sont rigoureuses. Il fallait donc une solution spéciale à cette situation : à la trouver, l'Administration et le Conseil municipal ont conjugué leurs efforts; la Ville est propriétaire d'un terrain de 37.000 mètres carrés environ, sis à Villejuif, route de Fontainebleau et rue de Thiais; le Conseil municipal a décidé, par délibération du 10 juillet 1931, d'affecter ce terrain à la construction d'habitations spécialement destinées au relogement des zoniers. Après un appel d'offres, on s'est aperçu que l'opération ne serait financièrement viable que si elle était faite dans le cadre de la législation des habitations à bon marché; on sait que pour la construction desdites habitations, l'Etat prête à 2 % aux offices des sommes pouvant couvrir les 90 centièmes de la dépense. Pour arriver à des loyers que les zoniers puissent accepter, il fallait aussi faire abstraction du prix de revient du terrain. L'Administration a donc été amenée à demander le concours de l'Office public d'habitations à bon marché de la ville de Paris qui a accepté, sous réserve que la Ville couvrirait le déficit éventuel d'exploitation. Le préfet de la Seine vient de faire adopter au Conseil municipal un mémoire tendant à la construction de 180 logements répartis dans des bâtiments collectifs de 4, 3 et 2 étages sur rez-de-chaussée et caves et d'autre part, de 76 habitations individuelles dans 24 pavillons, avec ou sans étage,

constructions autorisées par les décrets précités paraît régulière: si, en effet, la consistance et l'étendue de la servitude n'ont pas varié, il n'y a pas l'interdiction absolue de bâtir qu'impose l'Administration. On conçoit cependant que, dans l'intérêt des finances de la Ville, l'Administration qui poursuit l'expropriation et l'évacuation de la zone, n'y tolère pas l'édification de constructions qu'elle aura à payer lors de l'expropriation. Pour rentrer dans la légalité, il faudrait qu'un nouveau décret précise que la servitude comporte une interdiction absolue de bâtir.

disposés au milieu de jardinets réservés à chaque locataire. Seraient construits :

4 logements de 5 pièces avec cuisine et W.-C. Loyer : 1.750 francs au lieu de 2.292 francs, maxima légal pour les H. B. M. ;

24 logements de 4 pièces avec cuisine et W.-C. Loyer : 1.550 francs au lieu de 1.965 francs, maxima légal pour les H. B. M. ;

32 logements de 3 pièces avec cuisine et W.-C. Loyer : 1.350 francs au lieu de 1.637 francs, maxima légal pour les H. B. M. ;

148 logements de 2 pièces avec cuisine et W.-C. Loyer : 1.100 francs au lieu de 1.365 francs, maxima légal pour les H. B. M. ;

48 logements de 1 pièce avec cuisine et W.-C. Loyer : 850 francs au lieu de 955 francs, maxima légal pour les H. B. M.

Ces loyers pourraient, d'ailleurs, être diminués des dégrèvements accordés aux familles nombreuses logées dans ces habitations comme dans les autres habitations à bon marché.

Le mémoire préfectoral prévoit la participation financière de la Ville à l'emprunt que fera l'Office pour cette opération.

Ces logements seront plus spécialement destinés au relogement des zoniers expropriés pour l'aménagement du parc de la cité universitaire.

Telle est la solution envisagée. Elle a soulevé des protestations : c'est, dit-on, déplacer la zone, mais non la supprimer. Réflexion juste en partie seulement, car est-ce reconstituer la zone que d'édifier sur un point plus éloigné du centre des constructions modernes, saines ? Et ne serait-ce pas la condamnation des habitations collectives ? Sans doute, et c'est là le côté social de la question, il faut songer à intégrer les zoniers dans la vie normale. Ce seront là efforts individuels, qui pourront être ceux

d'organisations philanthropiques agissant par persuasion plus que par autorité. Il est heureux que dans le projet du terrain de Villejuif, on ait prévu des pavillons individuels ou de peu de locataires et surtout des jardins, car ce serait faire œuvre vaine que de vouloir faire vivre dans les immeubles-casernes des hommes qui, si peu confortables que fussent leurs habitations et si déplorable leur hygiène, avaient au moins un peu de verdure. La vérité est qu'il ne faut pas agir avec trop d'uniformité : reloger dans les habitations à bon marché, dans les immeubles de première catégorie ceux des zoniers susceptibles de s'y adapter ; reloger dans des habitations spécialement aménagées pour leur genre de vie, ceux qui se plient plus difficilement à la discipline nécessaire de la vie en commun.

On a dit beaucoup de mal des zoniers, et c'est là erreur grave. Beaucoup d'entre eux sont de petits employés, de petits fonctionnaires chefs de familles nombreuses qui, ne pouvant attendre les effets bienfaisants, mais lents, de la loi Loucheur, se sont installés sur la zone pour avoir un toit : ceux-là ne doivent pas rester des « hors la cité » et poursuivre leur réintégration dans la vie commune est œuvre juste et utile. Quelques-uns, d'honnêtes gens aussi, exercent de petits métiers difficilement compatibles avec la vie en commun (chiffonniers, rempailleurs de chaises, etc.) : à ceux-là, et puisque la Ville est entrée volontairement dans la voie du relogement, on doit donner une habitation adaptée à leur profession. Les autres, résidu inévitable des grands centres, qui pourrait les adapter ? Ils relèvent des asiles de nuit, des institutions charitables qui espèrent souvent contre toute espérance, et, pour ces « clochards » de la zone comme pour ceux des berges de la Seine, le relèvement moral doit précéder toute tentative d'intégration.

Félicitons donc la Ville d'avoir envisagé cette expérience de relogement ; souhaitons que les résultats en soient favorables, et que Paris — que M. Peuch comparait poéti-

quement à une grande dame — puisse bientôt dénouer une ceinture indigne de ses beaux atours.

*

* *

Pour suivre l'application des lois de 1919 et 1930, les conseillers municipaux des quartiers auxquels la zone a été incorporée ont créé un groupe dit « groupe d'aménagement et de défense de la zone » que préside M. PINELLI. En liaison avec l'Administration, ce groupe étudie les questions pratiques que soulève le problème de la zone, notamment les questions d'unification en matière d'expulsion, de relogement des zoniers, de création de cités ouvrières et d'écoles, etc. A la séance du 19 novembre 1930 de ce groupe à laquelle il assistait, le préfet de la Seine a déclaré qu'il n'y avait pas moins de 30 à 35.000 dossiers d'expropriation à examiner; d'autre part, si les expropriations sont faites dans leur majeure partie avant le délai de 25 ans, la Ville aura à faire face à une dépense de plusieurs centaines de millions d'allocations compensatrices, qui ne seront pas couvertes par les loyers.

Le directeur du Plan de Paris, répondant à divers membres du groupe, a exposé tous les efforts que l'Administration avait faits, pour entreprendre dès maintenant l'aménagement provisoire de la zone. Elle a exécuté des travaux de viabilité urgents, notamment sur les voies qui doivent être conservées dans le plan définitif; elle a fait établir des bornes-fontaines à eau, des égouts. De nombreux postes d'incendie ont été établis. Mais, en raison de la destination même donnée par la loi aux terrains zoniers, il n'est pas possible de procéder à un aménagement définitif, d'autant plus que les programmes ne pourront être dressés que lorsque les expropriations étant en cours, on pourra envisager des travaux qu'il serait inutile d'effectuer dès maintenant.

§ 2. — LES MODIFICATIONS DEMANDÉES A LA LOI DE 1930
PROPOSITION DE M. ÉDOUARD SOULIER

Lors de la discussion à la Chambre de la loi du 10 avril 1930, M. Edouard SOULIER avait fait des réserves sur ce fait qu'aucune indemnité n'était accordée aux propriétaires du sol pour le maintien de la servitude *non ædificandi*. « Tout acte de la puissance publique, déclarait-il, peut ouvrir un droit à réparation au profit des particuliers qui sont lésés lorsqu'il résulte pour eux de cet acte un dommage direct, matériel et certain. Or, il est évident qu'il y a dommage lorsque l'utilisation familiale, commerciale ou industrielle du sol vient à cesser. » Il estimait que la servitude militaire avait cessé *ipso facto* le jour où le Parlement avait décidé que Paris serait démantelé. La servitude d'hygiène n'est plus « qu'une préférence, un parti pris, peut-être heureux, mais un parti pris d'une municipalité ». Dès lors, les terrains ayant été dégagés de la première servitude, les occupants doivent être légitimement indemnisés « car il est inadmissible que la servitude soit opposée aux terrains tant qu'ils sont entre les mains des particuliers et qu'il doit être constaté qu'elle a cessé le jour où la Ville en aura de nouveau pris possession ». Ces observations — que M. SOULIER déclarait faire, non pas seulement dans l'intérêt des zoniers, mais aussi dans l'intérêt financier des communes qui, en établissant des servitudes s'exposent à subir la nécessité de verser des indemnités à ceux qui ont subi des dommages, — l'ont amené à déposer avec un certain nombre de ses collègues, pour la plupart députés de Paris, à la séance du 8 avril 1930, une proposition de loi tendant à prévoir « l'indemnisation des propriétaires des terrains composant l'ancienne zone des servitudes militaires de l'enceinte de Paris sur lesquels la loi du 19 avril 1919 a maintenu une servitude *non ædificandi* ».

Dans l'exposé des motifs qui justifient cette proposition, M. SOULIER et ses collègues exposent que s'ils n'ont pas

déposé d'amendement lors de la discussion de la loi, c'est que cette loi n'avait pour but que d'approuver les conventions intervenues entre l'Etat et la ville de Paris et que les rapporteurs, tant à la Chambre qu'au Sénat, avaient souligné qu'il n'y avait point place pour quelque amendement que ce fût, qui aurait nécessairement entraîné le renvoi du texte devant les parties contractantes.

Encore que cet argument n'ait de valeur que pour les textes du domaine législatif intéressant les droits et obligations des parties elles-mêmes, M. SOULIER et ses collègues n'entendaient pas retarder, d'une manière quelconque, le vote d'une loi permettant à la Ville une reprise rapide des opérations d'aménagement de la zone. Et surtout ils n'ont pas voulu que le projet gouvernemental perdît, à leurs yeux, le caractère d'un simple acte d'homologation. Ils préférèrent saisir maintenant le Parlement qui décidera « dans l'entière limite cette fois de ses prérogatives et en toute liberté d'esprit ».

Ce qu'ils proposent est d'ailleurs du domaine législatif proprement dit, ne peut être élaboré que par le législateur, et se rattache à l'article 2 de la loi de 1919 maintenant la servitude dans un intérêt d'hygiène et de salubrité. Cette indemnité qu'ils proposent d'attribuer aux propriétaires ne peut se confondre avec les allocations compensatrices : ces dernières affectent les constructions ; l'indemnité concerne les terrains et elle trouve sa justification « dans la dépréciation que les terrains ont subi par suite de la servitude *non ædificandi* dont ils sont l'objet depuis 1919 du fait du législateur ».

M. SOULIER et ses collègues rappellent les arguments déjà donnés devant la commission par MM. MARSAIS et ROQUIER : la servitude établie en 1919 est une nouvelle servitude ; la servitude militaire était précaire dans sa durée, on la remplace par une servitude perpétuelle ; elle se justifiait par l'impérieux intérêt de la défense nationale ; maintenant, il s'agit d'une servitude d'hygiène, à caractère local, qui n'était pas indispensable, mais seulement souhaitable. La

servitude militaire a été établie à un moment et sous un régime « où la sauvegarde des droits des particuliers ne retenait pas autant qu'aujourd'hui l'attention des pouvoirs publics » ; la règle, en matière de servitudes militaires, était donc qu'on n'indemnisait pas les propriétaires atteints ; d'autre part, la servitude de 1841 a été établie surtout sur des terrains de cultures maraîchères ou autres, que la servitude ne dévalorisait guère. Aujourd'hui, la loi se préoccupe de prévoir des indemnités aux propriétaires atteints par des servitudes d'utilité publique : article 10 de la loi du 28 juillet 1885 : indemnité pour le préjudice résultant des travaux de construction ou d'entretien des lignes téléphoniques et télégraphiques ; loi du 9 décembre 1892 : indemnité pour les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics ; article 12 de la loi du 13 juin 1906 sur les distributions d'énergie : indemnité pour les servitudes d'appui, de passage ou d'ébranchage ; article 6 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique : servitudes d'appui, de passage et d'ébranchage. Tous ces textes prévoient des indemnités, et cependant les servitudes qu'ils créent sont moins lourdes que la servitude *non ædificandi* qui frappe les terrains de la zone. Cette servitude pèse d'autant plus lourdement sur les terrains zoniers que ce sont des terrains urbains, à bâtir, munis de canalisations d'eau, de gaz, d'électricité (4).

Au surplus, la question de l'indemnité a été réservée par les rapporteurs de la loi de 1930 ; à la Chambre, après les observations de M. CAUTRU dans son rapport et de M. SOULIER à la tribune, on a laissé aux tribunaux le soin de trancher la question ; au Sénat, ni le rapporteur, M. Jean DURAND, ni la commission d'administration générale n'ont voulu prendre parti. Aussi les signataires estiment que le législateur doit déclarer le bien fondé des réclamations des propriétaires, et ils proposent, pour bien marquer que cette question est distincte de celles traitées par la

(4) Opinion malheureusement exagérée.

loi de 1930, que l'indemnité soit payée indépendamment de toute expropriation et suivant les formes prévues par les articles 10 et suivants de la loi du 29 décembre 1892.

*

* *

Cette proposition, renvoyée à la commission d'administration générale, a fait l'objet d'un rapport de M. CAUTRU (5), déjà rapporteur de la loi de 1930. Ce rapport a été déposé à la séance du 3 mars 1932, et il convient de l'analyser complètement :

La conséquence naturelle du déclassement de l'enceinte, dit M. CAUTRU, eût dû être de faire disparaître les servitudes *non ædificandi* établies sur la zone et c'est ce qui se produit toujours en pareil cas. « Le terrain, par suite du déclassement, redevient normalement libre de toute servitude : le propriétaire de ce terrain recouvre la plénitude de son droit, et ce n'est que justice, si l'on veut bien considérer que les servitudes militaires, en l'état de notre législation, n'ont jamais donné lieu dans le passé à une indemnité quelconque au profit des propriétaires de terrains frappés de la servitude. » Or, en 1919, que s'est-il passé ? L'article 2 de la loi a disposé que, dans l'intérêt de l'hygiène et de la salubrité publique, les terrains de la zone des servitudes militaires continueraient d'être grevés de la servitude *non ædificandi*. De plus, la ville de Paris, qui avait pris l'engagement d'acheter ces terrains pour les aménager en espaces libres, entendait bien qu'ils ne pourraient, du fait de la servitude, être évalués qu'au prix de terrains dépréciés. Les conventions de 1928 ratifiées par la loi de 1930 ont réglé la question des constructions, mais des difficultés subsistent en ce qui concerne les terrains nus et M. SOULIER et ses collègues proposent de les résoudre par l'adoption de leur proposition.

M. CAUTRU analyse ensuite la proposition. Rappelant la situation constante en ce qui concerne les servitudes

(5) Annexes n° 6.531 Doc. Chambre 1932.

militaires, il compare la servitude de 1841 à celle de 1919. « Ainsi donc, écrit-il, la servitude militaire créée en 1841, accessoire des ouvrages défensifs, cesse d'exister avec ces ouvrages eux-mêmes, la loi ne le dit pas expressément, mais tel est l'effet normal du déclassement des fortifications. » Par la loi de 1919, « la servitude militaire nécessitée par les besoins de la défense nationale devient une servitude d'intérêt général justifiée par l'intérêt d'une grande cité ». A ceux qui prétendent qu'il n'y a pas eu de servitude nouvelle, mais simplement maintien d'une servitude existante, M. CAUTRU objecte que les servitudes militaires étaient en fait devenues une charge théorique destinée à disparaître à bref délai; les propriétaires construisaient avec le consentement au moins tacite de l'Administration militaire et des autorités administratives qui délivraient des permis. Alors, à cette servitude théorique, on a substitué une servitude effective « beaucoup plus lourde que ne le fut jamais la servitude militaire ».

Il suit de là qu'à défaut de création d'une servitude nouvelle — et sur ce point, M. CAUTRU fait les plus expresses réserves, car si la novation est possible en matière d'obligations dans certaines conditions fixées par la loi, elle ne se conçoit pas en matière de droits réels — il y a eu, tout au moins, aggravation d'une servitude existante; or, au même titre que l'établissement, l'aggravation des servitudes donne lieu au profit du propriétaire du fonds grevé à une indemnité. Cette règle, inscrite dans l'article 702 du Code civil, est-elle applicable en matière de servitudes établies dans un but d'intérêt général et d'utilité publique? A l'heure actuelle, on ne saurait plus admettre qu'un particulier soit lésé, dans l'intérêt de la collectivité, sans recevoir d'elle une juste indemnité, et M. CAUTRU — rappelant les lois déjà citées dans l'exposé des motifs de la proposition, — justifie ainsi la proposition : « L'hygiène et la salubrité conditionnent la santé et la sauvegarde de la race, mais, somme toute, les servitudes qui frappent les propriétés privées pour atteindre ce but sont du même ordre que les

précédentes et doivent être assujetties aux mêmes règles, au regard des particuliers qui doivent en supporter la charge. »

*

* *

Ce droit ainsi établi, à qui pourra-t-il profiter et quels éléments serviront de base au calcul de l'indemnité ? La commission en exclut formellement tous ceux qui, en devenant propriétaires des terrains de la zone, auraient manifestement obéi à un but de spéculation ; c'est le conseil de préfecture qui appréciera. D'autre part, les propriétaires qui ont acquis postérieurement à la loi de 1919 n'en bénéficieront pas, car ils devaient connaître la situation. Les propriétaires dont les titres sont antérieurs à l'établissement des servitudes militaires auront droit à une indemnité complète « à raison de l'établissement d'une servitude d'hygiène sur leurs terrains qui normalement n'en devraient comporter aucune » ; les autres, qui ont acquis postérieurement à l'établissement des servitudes militaires n'auront droit qu'à l'indemnité qui correspondra au préjudice résultant de l'aggravation d'une servitude déjà existante.

Enfin, disposition essentielle, « dans tous les cas, il y aura lieu de tenir compte, pour évaluer le préjudice, de la plus-value que les plans d'aménagement de la zone vont procurer aux terrains ».

*

* *

Pour la fixation de l'indemnité, le rapporteur se rallie à la proposition de M. Edouard SOULIER tendant à appliquer les dispositions des articles 10 et suivants de la loi du 29 décembre 1892 : c'est le conseil de préfecture qui statue, et l'indemnité sera fixée en tenant compte de tous les éléments de fait.

A qui doit incomber le paiement ? La proposition de M. SOULIER ne le dit pas, mais le rapporteur estime que c'est à l'Etat, car d'abord l'intérêt de l'hygiène et de la salubrité publiques sur le territoire de Paris est ici intimement lié à l'intérêt national en raison de l'importance de l'agglomération parisienne, et d'autre part, la ville de Paris — qui vit sur la foi des traités — n'aurait jamais pris l'engagement d'acheter ou d'exproprier la zone si elle avait dû payer les terrains comme s'ils n'étaient pas grevés de servitude.

« L'acte législatif, auquel la ville de Paris est naturellement demeurée étrangère, engage l'Etat, et si cet acte législatif, en aggravant la servitude antérieure, cause aux propriétaires des terrains un préjudice, il appartient à l'Etat, et à l'Etat seul, de le réparer ».

En conclusion, le rapporteur de la commission d'administration générale soumet à la Chambre la proposition suivante :

Article unique. — Le premier paragraphe de l'article 2 de la loi du 19 avril 1919 est modifié ainsi qu'il suit :

« Dans l'intérêt de l'hygiène et de la salubrité publiques, les terrains composant la zone unique des servitudes militaires de l'enceinte de Paris continueront d'être grevés de servitudes non ædificandi. Le maintien de cette servitude donne lieu au profit des propriétaires des fonds grevés qui les ont acquis par actes antérieurs au 19 avril 1919 à une indemnité qui sera réglée selon les formes prévues par les articles 10 et suivants de la loi du 29 décembre 1892. Dans tous les cas l'expertise sera obligatoire et l'indemnité sera fixée ex æquo et bono en tenant compte de tous les éléments de fait et notamment de la plus-value pouvant être apportée aux fonds par l'aménagement de l'ancienne zone militaire. »

Examen critique de la proposition de M. SOULIER.

A l'encontre des arguments de M. SOULIER et de M. CAUTRU, il faut placer le texte même de l'article 2 de la loi du 19 avril 1919, qui dispose formellement que « les terrains

continueront d'être grevés de la servitude *non ædificandi* », qui n'a pas été modifié par la loi de 1930 et l'article 2 de la loi de 1930 qui dispose que « les parcelles aliénables cesseront d'être grevées de la servitude *non ædificandi* . . » Le législateur n'a donc pas entendu créer une servitude nouvelle, mais bien maintenir la servitude antérieure en modifiant son caractère ; si le législateur avait voulu créer une servitude nouvelle, il aurait dit « seront grevées d'une servitude » et aussi bien son intention est nettement exposée dans le rapport de M. PERRISSOUD (6) :

Aussi bien le Conseil d'Etat, par une jurisprudence constante (arrêts BINDS-CHIEDLER, GINESTON du 3 mars 1920 confirmés par de nombreux arrêts) a jugé que c'était l'ancienne servitude qui avait été maintenue par le législateur de 1919 et que, seul, son objet avait changé.

Il faut donc considérer qu'il n'y a pas eu de solution de continuité en 1919, que les terrains n'ont pas cessé d'être grevés de la servitude.

(6) Extrait du rapport de M. PERRISSOUD.

« Au moment où, par suite de la démolition des fortifications, la servitude qui grève la zone de 250 mètres va disparaître *ipso facto* l'Etat et la ville de Paris ne commettent-ils pas un acte arbitraire et un abus de pouvoir en substituant à cette servitude militaire une servitude sanitaire dont l'effet immédiat est de maintenir la dépréciation qui pèse sur ces terrains, et le moment de l'expropriation venu d'en tenir compte dans l'établissement de l'indemnité légale ?

« Précisons encore ici les principes de droit qui régissent l'opération qui vous est soumise.

« Une servitude *non ædificandi* instituée pour les besoins de la défense militaire grève un fonds ; une disposition législative survient qui modifie la situation de la façon la plus nette : elle fait disparaître les obligations impérieuses de la défense militaire, elle y substitue celles non moins impérieuses, résultant des nécessités de l'hygiène publique. Qu'y-a-t-il de changé ? Est-ce la servitude elle-même ? Non pas, c'est uniquement le but qui la justifiait. Ainsi donc, il ne s'agit pas pour le Parlement de créer une nouvelle servitude, il s'agit d'adopter l'ancienne à des nécessités nouvelles.

« Est-ce là un acte arbitraire ou un abus de pouvoir ? Nous ne le croyons pas. L'intérêt général devant lequel tout le monde s'est incliné en 1841, reste aussi respectable et aussi exigeant sous la forme qu'il prend en 1913. Et cette vérité s'impose avec tant de rigueur qu'il faut rappeler bien haut aux propriétaires zoniers le *statu quo* dans lequel ils seraient condamnés à vivre si par hasard le Parlement refusait de souscrire à la transaction qui lui est soumise. Alors la question de l'expropriation ne se poserait même plus, et la dépréciation persisterait avec plus de poids encore, sans qu'aucun espoir de réalisation puisse être envisagé par eux.

D'autre part, il n'est pas possible d'admettre qu'il y ait aggravation de la servitude. La servitude n'a pas varié au fond, c'est une servitude *non ædificandi*. Si l'autorité militaire et l'autorité administrative n'en ont pas toujours avec assez de force imposé le respect, en quoi le fond de la servitude était-il modifié ? Si la servitude paraît plus lourde, c'est qu'elle est aujourd'hui strictement appliquée, mais elle n'a jamais été théorique, puisque en 1914, à la veille de la bataille de la Marne, le gouvernement militaire de Paris envisageait de raser la zone.

M. SOULIER, ses collègues et le rapporteur citent des textes qui prévoient l'indemnisation des propriétaires de fonds grevés de servitude. Mais, pas plus en 1930 qu'en 1919, le

« Sans doute, on a essayé de considérer l'opération à un autre point de vue. Avec beaucoup d'ingéniosité, on a cru pouvoir diviser l'acte juridique en deux parties : d'abord extinction de la servitude de la loi de 1841, puis ensuite création de la nouvelle. Entre ces périodes, un instant légal pendant lequel la zone affranchie aura recouvré sa pleine valeur. Pourquoi l'expropriation n'interviendrait-elle pas à ce moment ? Pourquoi ne liquiderait-on pas la situation légale des terrains et des constructions ? Ce serait un fonds parfaitement net dont la Ville deviendrait acquéreur.

« Cette théorie, si séduisante soit-elle, ne résiste pas à l'examen et doit être écartée quant à ses redoutables conséquences.

« L'instant légal ne peut exister. C'est le même texte qui, éteignant la servitude de 1841, édicte la nouvelle sans modifier un seul instant son caractère et sa portée. Il y a là une pure et simple novation qui opère instantanément. Et cela est si vrai que cette servitude pèsera sur la ville de Paris elle-même au lendemain de l'expropriation, au même titre qu'elle pesait sur les propriétaires particuliers, sauf les très légères réserves contenues au projet de loi.

« L'arrière-pensée qui préside à cette objection est évidente pour ne pas frapper l'esprit. S'il pouvait être décidé que l'expropriation doit s'effectuer sans que la servitude soit maintenue sans interruption, nous verrions du soir au matin, comme aux temps bienheureux des contes de fées, surgir des constructions de toute nature, s'élever comme par enchantement de nombreuses bâtisses dont les propriétaires, en nombre considérable, viendraient réclamer impérieusement des indemnités importantes. Ce serait favoriser la plus belle spéculation qui ait jamais existé et il y aurait là en vérité un moyen trop simple et trop rapide de s'enrichir avec la plus parfaite tranquillité et sans le moindre effort aux dépens des deniers publics.

« Que penserait l'opinion publique du Parlement, qui, cédant aux suggestions d'une minorité, jetterait les finances dans une semblable aventure ?

« La conséquence désastreuse d'un pareil système suffit, en dehors de toute considération autre, à le faire écarter. »

législateur n'a envisagé une indemnité pour le maintien de servitude. Ne peut-on en déduire que c'est ainsi contre leur thèse qu'il s'est prononcé ?

L'adoption de la proposition SOULIER aurait, pour la ville de Paris, des conséquences très importantes. Si l'on admet, en effet, que c'est une servitude nouvelle qui s'est, en 1919, substituée à la servitude militaire, il faut admettre que pendant un moment, si court soit-il, les constructions de la zone ont été régulières, puisque la servitude militaire a été abrogée; il résulte de cette constatation que la thèse de la Ville soutenant l'irrégularité des constructions antérieures à 1919 ne peut plus être défendue, et que le principe des allocations compensatrices est détruit. La valeur des constructions augmente du même coup, car le terrain sur lequel elles sont édifiées n'est plus déprécié par la servitude. C'est donc des sommes plus importantes que la Ville devra engager pour l'expropriation de la zone. Dans ces conditions, la proposition SOULIER ne peut pas être purement d'essence législative comme l'estime son auteur; elle apporte de telles modifications aux conventions de 1912 et 1928 qu'il semble qu'elle doive faire au préalable l'objet d'un accord avec la ville de Paris.

M. SOULIER et le rapporteur indiquent que, dans la fixation de l'indemnité de dépréciation, le conseil de préfecture devra tenir compte « notamment de la plus-value pouvant être apportée aux fonds par l'aménagement de l'ancienne zone militaire ». On ne peut s'empêcher de faire remarquer que cette plus-value est une conséquence incontestable de la servitude militaire et, depuis 1919, de la servitude d'hygiène. Si les constructions avaient été complètement libres sur la zone, son aménagement eût été impossible, et nous n'en voulons pour preuves que les difficultés que rencontre l'Administration dans la situation actuelle. Ainsi, les travaux d'utilité publique exécutés par la Ville donneraient un bénéfice à des fonds grevés d'une servitude — ceci paraît difficilement admissible — parce que les servitudes

militaires n'ont jamais donné lieu même à indemnité et que celles auxquelles M. SOULIER et M. CAUTRU se réfèrent ne peuvent justifier l'allocation d'indemnités que dans la mesure du préjudice causé.

L'adoption du rapport de M. CAUTRU aurait aussi une conséquence à laquelle le rapporteur ne semble pas s'être arrêté : en indiquant que les propriétaires dont les titres sont antérieurs au 22 juillet 1851 bénéficieraient d'une indemnité complète, et ceux qui ont acquis postérieurement une indemnité réduite à l'aggravation de la servitude, il admet implicitement que la servitude militaire doit donner lieu à indemnité; outre que ce résultat, — dont M. CAUTRU se défend au début de son rapport, — serait en contradiction avec toutes les dispositions et la jurisprudence antérieures, on ne voit pas pourquoi ce serait seulement à la zone des fortifications de Paris qu'il serait applicable. Dans toutes les villes fortifiées déclassées, il faudrait donc verser des indemnités aux zoniers.

Reste la question du paiement de l'indemnité : si c'est pour la dépréciation résultant de la servitude militaire qu'il s'agit d'indemniser, on conçoit que le paiement incombe à l'Etat, mais M. CAUTRU n'a, pour mettre à la charge de l'Etat l'indemnité afférente au maintien dans un but d'hygiène de la servitude, que des arguments sentimentaux. L'hygiène de la ville de Paris est d'intérêt national, dit-il, mais on pourrait aussi bien soutenir que celui de Lyon, de Lille, de Marseille, de Strasbourg l'est également, car, en définitive, les dépenses sociales ne sont-elles pas supportées par la collectivité?

*

* *

La proposition de M. Edouard SOULIER sera sans doute examinée par la législature en cours; si elle est adoptée, et quoi qu'en pensent ses auteurs, elle se répercutera

lourdement sur les finances de la ville de Paris, car d'abord elle se traduira par une poussée spéculative sur les terrains zoniers, et ensuite, même en dehors de toute spéculation, elle entraînera une plus-value certaine des constructions de la zone dont la Ville devra tenir compte lors du versement des allocations compensatrices.

§ 3. — LA CITÉ UNIVERSITAIRE

Le 24 décembre 1920, sur mémoire du préfet rapporté par M. CHERIOUX, le Conseil municipal examina le principe d'un projet de création d'une cité universitaire sur l'emplacement des bastions 81, 82 et 83. Des négociations avaient été entamées entre le Ministre de l'Instruction publique, le Ministre des Finances et la Ville. Le Ministre des Finances n'avait pas admis que le prix des terrains vient en déduction du prix que la Ville devait à l'Etat pour la cession des fortifications, mais il avait déclaré que rien ne s'opposait à ce que l'Etat procédât au rachat des terrains en usant de la faculté qu'il s'était réservée dans l'article 5 de la convention de 1912. Le Ministre de l'Instruction publique, d'autre part, qui avait envisagé de construire des bâtiments sur la zone, y avait renoncé sur les observations de la ville de Paris ; il demanda seulement que la portion de zone contiguë à la cité fût comprise dans le projet, pour l'aménagement d'un parc. Une solution était urgente, car une donation de 10 millions que M. DEUTSCH DE LA MEURTHE offrait pour faciliter l'opération devait être résiliée si certaines conditions n'étaient pas remplies :

- a) deux hectares d'un seul tenant devraient être réservés ;
- b) le terrain serait livré franc et quitte de toutes charges ;
- c) les conventions et autorisations diverses devraient avoir abouti au 30 juin 1921 ;
- d) les travaux devraient commencer au plus tard le 1^{er} janvier 1923.

Il y avait donc lieu d'entreprendre le dérasement du bastion 82 et l'expropriation de la zone limitrophe.

Le Conseil, envisageant très favorablement le projet, autorisa l'Administration préfectorale à continuer les pourparlers.

En juin 1921, le préfet de la Seine convoqua d'urgence le Conseil en session spéciale à l'effet de délibérer sur le mémoire relatif au projet rapporté par M. CHERIOUX : la Ville cède l'Université un terrain de 9 hectares pour le prix de 13.500.000 francs payables, à partir du 1^{er} mai 1923, à raison de 900.000 francs l'annuité. Elle s'engage à effectuer à ses frais le dérasement et le nivellement des bastions 81, 82 et 83 ainsi que l'ouverture et la viabilité des voies devant desservir la cité. Elle expropriera la zone située au droit de ces trois bastions et l'aménagera en parc spécialement affecté à la cité.

L'Université ne pourra ni affecter à un autre usage les terrains qu'elle reçoit, ni les aliéner sans le consentement de la Ville. Si elle renonçait à une partie, cette partie reviendrait à la Ville, sous déduction du prix de vente. Enfin, au cas où elle renoncerait à maintenir la cité sur les terrains, la Ville conserverait sur eux un droit de préemption. Le prix de 13.500.000 francs fait ressortir à 150 francs le prix du mètre carré de terrain cédé.

M. CHERIOUX, tout en étant favorable à l'opération, regretta que le mémoire préfectoral ne donnât pas plus de renseignements sur les conditions financières du projet : le prix du terrain ne serait payé qu'en quinze annuités, alors que les dépenses de la Ville seraient immédiates et qu'elle devrait consentir des avances peut-être très lourdes.

Le mémoire n'ayant pas pu être présenté aux commissions compétentes, une certaine opposition se manifesta au sein de l'assemblée, non pas tant sur le principe de la cité universitaire que sur les conditions de l'opération. M. de PUYMAIGRE demanda qu'un délai de construction fût exigé de l'Université. M. HENAFFE, à qui le directeur général des

travaux donna des apaisements, reprit son projet de désaffectation du dépôt de remonte qui avait été favorablement accueilli à la séance du 24 décembre 1920. M. Ambroise RENDU, appuyé d'un certain nombre de ses collègues, réclama un plan d'aménagement de la fortification et de la zone. M. TENEVEAU déclara qu'il était plus urgent de construire des cités ouvrières. Son argumentation fut reprise et développée par M. LUQUET qui estima qu'il ne fallait pas séparer les étudiants de la vie de la Ville qu'ils avaient intérêt à connaître et il déposa une proposition d'ajournement, à laquelle M. CHERIOUX s'opposa. Enfin, sur la proposition de M. FIANCETTE, la discussion continua en comité du budget.

Le plan financier se présentait comme suit : 90 millions de constructions à la charge de l'Université ou des fondations étrangères ; la zone serait louée à l'Université 1 franc l'hectare ; la Ville devrait donner ces terrains libres de toute occupation, une fois les expropriations effectuées, mais elle n'aurait pas à les aménager complètement ni à assurer les frais d'entretien. La dépense du dérasement des bastions pouvait être chiffrée à 1 million 875 mille francs environ ; les frais de viabilité à un peu plus d'un million, au total 3 millions. L'aménagement du boulevard qui borderait Paris à l'extérieur de la zone entraînerait une dépense d'environ 6 millions et demi. L'expropriation de la zone coûterait environ 5 millions ; enfin, l'aménagement du parc pouvait s'élever à 1 million et demi. Au total, c'est environ 16 millions que la Ville devrait dépenser en 3 ans. Comme elle recevrait 13 millions de l'Université, c'était une dépense nette de 3 millions. Pour tenir compte de l'observation faite par M. DE PUY-MAIGRE, il fut décidé que, si dans le délai de 15 ans à partir du 1^{er} mai 1923, une partie de la cité n'était pas construite, les terrains reviendraient à la ville de Paris.

Le Conseil municipal, sans autres observations, approuva en séance publique, le projet de convention et, en conséquence, dans sa séance du 13 juillet 1921, il

autorisait l'Administration à ouvrir l'enquête et à procéder aux formalités d'expropriation de la zone située sur le territoire des communes de Gentilly et de Montrouge. Cette expropriation devait, conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi du 19 avril 1919, comprendre l'intégralité du territoire zonier dans chaque commune, soit 35 ha 97 pour Gentilly et 19 ha 51 pour Montrouge, à moins que la Ville ne puisse négocier à l'amiable l'acquisition de l'emplacement destiné au parc de la cité.

Le projet fut soumis au Parlement, l'Etat devant subventionner l'Université de Paris pour l'acquisition. Il fut délibéré par la Chambre des députés dans sa deuxième séance du 23 juin 1921. M. Edouard HERRIOT en demanda l'adoption et remercia M. DEUTSCH DE LA MEURTHE; M. Marcel HABERT, au nom des représentants de Paris, le Ministre de l'Instruction publique et le président de la commission de l'enseignement s'associèrent au rapporteur. Le projet de loi fut adopté sans discussion.

Transmis au Sénat, il fut discuté par cette assemblée le 28 juin, sur le rapport de M. André HONNORAT et, pour la commission des finances, de M. SCHRAMECK : tout en approuvant l'opération, M. SCHRAMECK déclara qu'on aurait dû indiquer dans le texte qu'au cas où l'Université de Paris serait défaillante, les sommes versées à la Ville devraient être restituées à l'Etat.

La loi, publiée au *Journal officiel* du 29 juin 1921 est ainsi conçue : « *Le Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts est autorisé à engager à titre de subvention à l'Université de Paris, pour l'acquisition des bastions 81, 82 et 83 de l'ancienne enceinte de Paris, destinée à la création d'une cité universitaire, conformément à la convention conclue entre la ville de Paris et l'université de Paris, une dépense de treize millions cinq cent mille francs (13.500.000 fr.) payables en quinze annuités de 900.000 francs, dont la première sera versée le 1^{er} mars 1923.* »

En annexe, figure la convention (7).

A l'heure actuelle, on peut voir que des pavillons nom-
breux ont été construits sur l'emplacement des anciens
bastions ; l'aménagement du parc n'est pas commencé.

(7) Convention conclue entre la ville et l'université de Paris :

Entre l'université de Paris, représentée par M. Paul APPELL, recteur
de l'académie de Paris, président du Conseil de l'université de Paris,
agissant en vertu d'une délibération du Conseil de l'université en
date du 21 mai 1921,

d'une part,

et la ville de Paris, représentée par M. Auguste AUTRAND, préfet
de la Seine, agissant en vertu d'une délibération du Conseil municipal
de Paris en date du 7 juin 1921,

d'autre part,

il a été convenu ce qui suit :

ARTICLE PREMIER. — En vue de créer à Paris une cité universitaire
destinée à procurer aux étudiants et étudiantes français et étrangers
de l'université de Paris des logements salubres et d'un prix modéré,
dans les meilleures conditions de vie matérielle, intellectuelle et
morale, la ville de Paris cède à l'université de Paris des terrains
d'une surface de 9 hectares, à provenir du dérasement de l'enceinte
fortifiée sur l'emplacement des bastions 81, 82 et 83, lesdits terrains
indiqués sur le plan ci-annexé par une teinte bleue.

L'université de Paris ne pourra ni affecter ces terrains à une
autre destination, ni les aliéner en totalité ou en partie sans le
consentement de la ville de Paris.

Elle pourra consentir sur ces terrains toutes concessions utiles
au développement de la cité universitaire.

ART. 2. — Le plan d'aménagement général de la cité et de son
parc prévu à l'article 4 sera arrêté d'un commun accord entre l'uni-
versité de Paris et la ville de Paris; il devra tenir compte des dis-
positions de la loi du 19 avril 1919.

Aucune modification ne pourra être apportée au plan convenu, si
ce n'est par l'effet d'un nouvel accord entre les parties contractantes.

ART. 3. — La ville de Paris effectuera à ses frais le dérasement
et le nivellement des bastions 81, 82 et 83, ainsi que l'ouverture et
la mise en état de viabilité des voies publiques nécessaires pour des-
servir la cité universitaire, conformément au plan visé par l'article
ci-dessus.

La surface des voies ne sera pas comprise dans les 9 hectares cédés
par la Ville à l'Université, et si, par suite des travaux de voirie
exécutés, la superficie des terrains cédés à l'Université n'atteignait
pas 9 hectares, le prix de vente prévu à l'article 7 ci-après subirait
une réduction correspondante.

ART. 4. — La ville de Paris, dès qu'elle sera devenue propriétaire
et aura pris possession des terrains zoniers situés au droit des
bastions 81, 82 et 83, indiqués sur le plan ci-annexé par une teinte
jaune, aménagera à ses frais sur lesdits terrains un parc spécialement
affecté à la cité universitaire.

L'aménagement à la charge de la ville de Paris comprendra le
nivellement général du sol, l'ouverture des voies, les plantations et
la clôture du parc.

ART. 5. — L'université de Paris prendra à sa charge :

1° La construction des bâtiments de la cité universitaire;

La Ville et le Conseil d'administration de la cité universitaire envisagent d'autre part une compensation entre les terrains de l'enceinte et la zone, notamment pour la construction du pavillon des services généraux. L'article 2 de la convention sera donc appliqué en harmonie avec les dispositions de la loi du 10 avril 1930.

2° L'aménagement des jardins et plantations sur l'emplacement des bastions et la clôture des terrains, s'il y a lieu;

3° Les installations diverses à faire dans le parc de la cité pour l'exercice des jeux et sports;

4° L'entretien de la cité et de son parc, sauf celui des voies publiques les desservant, qui reste à la charge de la ville de Paris.

ART. 6. — La ville de Paris s'engage à effectuer la démolition et le nivellement du bastion 82 de manière à ce que les travaux de construction projetés puissent être entrepris à partir du 1^{er} janvier 1923.

Elle procédera à l'acquisition des terrains de la zone affectée au parc de la cité universitaire, de manière à ce que les travaux d'aménagement de ce parc puissent être terminés en octobre 1924.

Elle achèvera, pour la même date, la démolition et le nivellement des bastions 81 et 83.

ART. 7. — L'université de Paris payera à la ville de Paris, comme prix de la cession des 9 hectares ci-dessus visés, une somme globale et forfaitaire de 13.500.000 francs au moyen de quinze annuités de 900.000 francs chacune, sans intérêts, la première annuité devant être payée le 1^{er} mai 1923.

Elle payera, d'autre part, à la ville de Paris, à titre de redevance pour l'occupation des terrains de la zone, et pendant toute la durée de cette occupation, un franc par hectare et par an.

ART. 8. — Si dans un délai de quinze ans, à partir du 1^{er} mai 1923, une partie de la cité universitaire n'était pas construite, les terrains disponibles feraient retour à la ville de Paris, et en conséquence le prix de cession convenu à l'article ci-dessus serait réduit dans une proportion correspondante. Si, par suite de cette réduction de prix, la ville de Paris était tenue d'effectuer un remboursement à l'université de Paris, les sommes dues seraient payées sans intérêt, dans un délai d'un an à dater de la reprise des terrains par la Ville.

Si, à quelque époque et pour quelque cause que ce soit, l'université de Paris renonce à maintenir la cité universitaire sur les terrains cédés par la présente convention, elle ne pourra disposer de ces terrains sans le consentement de la ville de Paris qui, en cas d'aliénation, se réserve un droit de préemption pendant un délai d'un an, à partir de la notification qui lui sera faite par l'université.

En cas de désaffectation des terrains de la cité universitaire, la ville de Paris reprendra la jouissance des terrains zoniers pour les affecter à l'usage déterminé par la loi du 19 avril 1919.

ART. 9. — La présente convention sera enregistrée au droit fixe de 6 francs.

Fait à Paris, le 7 juin 1921.

Lu et approuvé :

Signé : P. APPELL.

Lu et approuvé :

Signé : A. AUTRAND.

CHAPITRE VII

CONDITIONS DE L'ANNEXION AU TERRITOIRE DE PARIS DES TERRAINS DE LA ZONE

Décret du 19 mars 1925.

Nous avons vu, en étudiant les conventions de 1912 et la loi du 19 avril 1919 (art. 10) que les conditions d'annexion de la zone devaient être fixées par un décret en Conseil d'Etat, et que, si sur le principe de l'annexion, les communes suburbaines n'avaient pas été consultées, elles l'avaient été sur les conditions même de l'annexion.

Nous avons dit alors qu'à certaines d'entre elles, l'annexion pouvait causer un préjudice; pour Neuilly, M. BLOUD, conseiller général, estimait à 500.000 francs par an la perte des recettes provenant des établissements du bois de Boulogne : Jardin d'acclimatation, Armenonville, le Rond Royal (1). Les communes pouvaient aussi se plaindre de la perte des droits d'octroi et de place perçus sur les marchés qui se tiennent souvent sur la zone, aux portes de Paris. Il fallait donc envisager des mesures pour leur tenir compte du préjudice éventuel qui leur était causé, conformément aux promesses qui leur avaient été faites au Conseil général. En réalité peu de communes ont subi un gros préjudice, car la zone était pour elles plutôt une charge qu'une source de revenus : la population de la

(1) Séance du Conseil général du 23 mars 1921.

zone paye peu d'impôts ; par contre, outre les dépenses de viabilité que les communes avaient à engager, la zone causait de lourdes charges sociales. On pouvait dire enfin que l'aménagement de la zone en espaces libres amènerait une plus-value des immeubles limitrophes des communes de banlieue qui se répercuterait sur leurs recettes budgétaires.

Néanmoins, l'Administration, — qui avait promis à M. Bloud que la commune de Neuilly continuerait à percevoir les recettes de Luna Park et du bois de Boulogne jusqu'à la date de l'annexion, — dut établir, pour le règlement de comptes entre les communes de banlieue et la ville de Paris, des règles spéciales qui sont incluses dans le décret du 19 mars 1925, et que nous allons sommairement analyser.

*

* . *

L'article 1^{er} de ce décret dispose que les territoires seront rattachés aux circonscriptions administratives qui y sont contiguës, c'est-à-dire que chaque partie de la zone est annexée à l'arrondissement limitrophe de Paris.

C'est une solution de clarté et de simplicité.

Les articles 2 et suivants fixent les conditions de règlement de comptes entre la ville de Paris et les communes suburbaines :

ART. 2 — « *La ville de Paris prendra à sa charge la part des dettes communales correspondant à la population de la portion de territoire qu'elle annexe. Le partage s'opérera, entre les deux fractions de communes dont le territoire est modifié dans la proportion du chiffre de leur population respective, tel qu'il résultera du dernier recensement précédant les décrets mentionnés à l'article 14 du présent décret.*

La ville de Paris est autorisée à renoncer à la partie de l'actif de la commune démembrée correspondant à la population du territoire qu'elle annexe. »

ART. 3. — « Pour opérer le partage des dettes, il sera fait état du passif des communes, tel qu'il résultera des comptes de l'exercice précédant les décrets mentionnés à l'article 14 du présent décret.

La ville de Paris fera, par annuité, le versement de la part qui lui incombe dans ce passif. »

ART. 4. — « Si, du fait de l'annexion, un préjudice est causé à une commune démembrée, notamment si les recettes provenant de la fraction annexée excèdent les dépenses d'administration, la ville de Paris en tiendra compte à cette commune par le paiement d'une indemnité, sous déduction du montant du profit que tire la commune de l'abandon de l'actif qui lui serait consenti par la ville de Paris.

Il appartiendra à la commune intéressée de faire la preuve du préjudice subi, en produisant toutes les justifications nécessaires.

A cet effet, elle établira le décompte des recettes et des dépenses afférentes au territoire annexé pendant les trois années précédentes, et la moyenne, ainsi obtenue, servira de base au calcul de l'indemnité à payer, s'il y a lieu, par la ville de Paris. Si, pour établir le décompte des recettes, il n'est pas possible, en raison de la nature de la recette considérée, de fixer exactement la part provenant du territoire annexé, celle-ci sera déterminée au prorata du chiffre de la population. Toutefois, il pourra être fait, dans ce calcul, application d'un coefficient de réduction en cas de circonstances exceptionnelles. Si la ville de Paris et la commune ne se mettent pas d'accord sur le coefficient à appliquer, la détermination en sera faite par une commission de trois membres désignés par le Ministère de l'Intérieur.

S'il n'est pas possible d'établir le décompte des dépenses d'ordre général par la production des pièces justificatives à défaut d'entente entre la ville de Paris et la commune intéressée, le décompte sera établi dans les conditions fixées au paragraphe précédent. »

ART. 5. — « Pour tenir compte aux communes démembrées de la perte des recettes de droits d'octroi afférents aux

matériaux à destination des cimetières incorporés au territoire de la ville de Paris, celle-ci leur versera une indemnité ainsi calculée :

pendant cinq ans à dater du décret d'annexion mentionné à l'article 1^{er} du présent décret, une indemnité correspondant à la moyenne des recettes d'octroi effectuées de ce chef par la commune pendant les trois dernières années.

Cette indemnité sera réduite de 50 % à l'expiration de ce délai, pendant une nouvelle période de cinq ans. Elle subira ensuite une nouvelle réduction de 25 % pendant une troisième période quinquennale à l'expiration de laquelle cette indemnité prendra fin.

Dans le cas où un octroi intercommunal serait créé dans le département de la Seine, le paiement de cette indemnité serait supprimé. »

S'appliquant à une situation vraiment particulière, ces règles sont différentes de celles qui sont suivies dans le cas ordinaire de séparation de communes : les partages sont effectués à raison du nombre de feux, ici, c'est au prorata de la population annexée ; d'ordinaire, la répartition des dettes est faite à raison des contributions publiques payées dans chaque section et non d'après le nombre de leurs feux respectifs.

L'article 4 prévoit le cas où l'annexion causerait un préjudice à la commune suburbaine démembrée ; dans ce cas, la Ville devrait verser à cette commune une indemnité sous déduction de l'actif qui lui serait consenti par la Ville, par application de l'article 2 du décret. La commune devra faire la preuve de ce préjudice dans les conditions édictées par ledit article. Si un accord amiable n'intervient pas, la détermination de l'indemnité sera faite par une commission de trois membres désignés par le Ministre de l'Intérieur.

Il en sera de même pour les dépenses des communes engagées pour l'aménagement des squares ou jardins situés sur la zone annexée et en général pour toutes les installations établies par elles pour leurs différents services sur le

territoire annexé, ainsi qu'en dispose l'article 6 du décret. Ajoutons que l'application de l'article 4 a été rare, en raison du caractère même de la zone.

ART. 6. — « Dans le cas où la mise à exécution du plan d'aménagement du territoire annexé entraînerait la suppression de jardins ou de squares établis aux frais d'une commune démembrée, l'indemnité qui serait due par la ville de Paris à cette commune serait, à défaut d'un commun accord, fixée par la Commission prévue à l'article 4 précédent.

Il en sera de même en ce qui concerne toutes les installations établies par les communes pour leurs différents services sur le territoire annexé à la ville de Paris.

L'article 7 est relatif aux taxes perçues au profit des communes dans les établissements de plaisir ou de sport situés dans la zone annexée : ces dispositions visent notamment la commune de Neuilly ; la Ville versera à ces communes une indemnité calculée suivant les modalités fixées par l'article 7 ci-dessous :

ART. 7. — « Pour tenir compte aux établissements publics de bienfaisance des communes démembrées de la perte des droits ou subventions qui leur sont versés par les établissements de plaisir et de sports existant sur le territoire annexé, la ville de Paris leur versera une indemnité ainsi calculée : pendant 5 ans, à dater du décret d'annexion, 75 % du montant du droit des pauvres et des subventions perçues par elle sur les établissements existant sur le territoire annexé antérieurement à l'annexion et ayant été pour ces communes l'occasion d'une recette ; après ces 5 ans, 50 % du montant de ces mêmes droits et subventions pendant une nouvelle période de 5 ans ; à l'expiration de ce délai, 25 % du même montant pendant une troisième période quinquennale : ces 15 ans révolus, cette indemnité sera définitivement éteinte. »

Si certains établissements dans lesquels sont perçus les recettes donnant droit, aux communes démembrées, à une indemnité, venaient à disparaître, l'indemnité correspondante cesserait aussitôt d'être due par la ville de Paris. »

Les articles 8, 9, 10, 11 et 12 règlent les modifications que subit le régime de l'octroi pour la partie de la zone annexée : le régime de l'octroi de Paris est étendu aux territoires annexés dans un délai de trois mois à compter de la date des décrets d'annexion :

ART. 8. — « *Le régime de l'octroi de Paris sera étendu, pour chaque fraction du territoire annexé, jusqu'aux nouvelles limites de la ville de Paris dans le délai de trois mois à dater de la publication du décret d'annexion mentionné à l'article 14 du présent décret, sous réserve des dispositions suivantes, et sans qu'il soit rien innové en ce qui concerne les dispositions des décrets des 10 août 1853 et 13 juillet 1901.* »

ART. 9. — « *Tous les objets compris au tarif de l'octroi de Paris se trouvant aux mains des particuliers ou existant dans le commerce en détail et généralement tous les objets autres que ceux placés sous le régime de l'entrepôt à domicile, seront présumés avoir acquitté la taxe.*

Tout commerçant en gros ou demi-gros, tout fabricant, tout possesseur d'usine et, d'une façon générale, tout détenteur ou dépositaire de marchandises assujetties à l'octroi placées sous le régime de l'entrepôt à domicile, sera tenu dans les vingt jours de la mise en vigueur du régime de l'octroi de Paris, de déclarer au bureau de l'octroi de Paris et aux employés qui se présenteront pour recevoir lesdites déclarations, tous les objets compris au tarif de cette ville qui se trouveraient en sa possession, dans ses magasins, caves, celliers, ateliers ou autres lieux de dépôts, au premier jour d'application du décret d'annexion.

Les commerçants en gros ou demi-gros d'objets soumis aux droits et jouissant de l'entrepôt à domicile dans les conditions prévues par l'ordonnance royale du 9 décembre 1814 (art. 41 et suivants) et par le décret du 12 février 1870 (art. 7) pourront, sur leur demande, pendant une période de cinq années, renouvelable pour une seconde et dernière période, par arrêté préfectoral, après avis

du Conseil municipal, bénéficier du statu quo, avec application toutefois du tarif de l'octroi de Paris pour les marchandises entreposées ou opter pour le régime de la reconnaissance à la sortie avec compensation à l'entrée, prévu par le décret du 19 mai 1921.

Ceux qui auront opté pour le régime de la reconnaissance à la sortie auront à se soumettre aux conditions fixées par ce dernier décret. L'admission à ce régime ne pouvant s'appliquer qu'à des objets ayant déjà acquitté la taxe, la concession de ladite faculté ne pourra être accordée qu'après paiement préalable, par les demandeurs, des droits d'octroi de Paris sur tous les objets imposables existant dans leurs magasins.

Les commerçants en gros et demi-gros jouissant actuellement de l'entrepôt à domicile et qui ne réclameraient ni le bénéfice du statu quo, ni le régime de la reconnaissance à la sortie avec compensation à l'entrée, devront également acquitter les droits d'octroi de Paris constatés à leur charge ; des facilités de paiement leur pourront être accordées suivant l'importance des sommes dues et des garanties de solvabilité offertes par eux.

ART. 10. — « Les usines en activité au 19 avril 1919 sur les territoires réunis à la ville de Paris et qui bénéficient actuellement de l'entrepôt à domicile pour les combustibles et matières premières nécessaires à la fabrication de leurs produits, dans les conditions fixées par le décret du 12 février 1870, articles 8, 9 et 14, continueront, sur leur demande et pendant une période de cinq années qui pourra être renouvelée dans les conditions fixées à l'article précédent, à jouir de ce régime à moins qu'elles ne préfèrent opter pour les régimes de l'abonnement aux combustibles et de l'entrepôt de matières premières et de produits fabriqués, tels qu'ils sont réglementés par le décret du 19 mai 1921.

Les quantités de combustibles, de matières premières et, le cas échéant, de produits fabriqués dont l'existence, au jour de la mise en vigueur du décret mentionné à l'article 14 du présent décret, aura été déclarée et constatée dans

les usines admises à l'entrepôt, seront prises en charge par le service de l'octroi de Paris.

Dans le cas où les usiniers recourraient au bénéfice de l'entrepôt à domicile, aussi bien en ce qui concerne les combustibles qu'en ce qui concerne les matières premières et les produits fabriqués, les droits seraient immédiatement exigibles sur toutes les marchandises assujetties au tarif de l'octroi de Paris existant dans ces usines et qui ne seraient pas réexpédiées hors du nouveau périmètre de l'octroi.

Les mêmes facilités de paiement pour les commerçants en gros et demi-gros pourront être accordées aux usiniers pour l'acquittement des droits dûs.

ART. 11. — *Dans le délai de trois mois à dater de la publication du décret d'annexion, le régime de l'octroi de Paris, appliqué dans les gares de chemins de fer, s'étendra, pour les nouveaux territoires annexés, jusqu'au point où la voie franchit la nouvelle limite de l'octroi.*

Seront applicables les dispositions prévues aux articles 34, 35 et 36 du décret du 19 décembre 1859.

ART. 12. — *Seront également applicables les dispositions du décret du 19 décembre 1859 et autres dispositions réglementaires relatives aux objets traversant Paris ou à destination des abattoirs, marchés ou entrepôts réels.*

Nous devons à l'obligeance de M. le directeur de l'octroi de Paris de pouvoir donner quelques indications sur l'application pratique de ces dispositions :

Tracé du nouveau périmètre. — La délimitation du nouveau périmètre de l'octroi a été faite sur le terrain par les géomètres de la ville de Paris ; en principe, les établissements et les immeubles coupés en deux par le périmètre ont été laissés en dehors de l'octroi de Paris.

La nouvelle limite de l'octroi a été indiquée par des poteaux placés à chacune des voies pénétrant dans la zone annexée.

Des pancartes fixées sur ces poteaux indiquent le bureau d'octroi le plus proche et les chapitres des objets soumis aux droits.

Des poteaux indicateurs ont été également placés autour du bois de Vincennes, rattaché à la ville de Paris.

Bureaux de perception. — En vue d'éviter des frais d'installation considérables, les bureaux d'octroi ont été maintenus provisoirement sur leur ancien emplacement. Il n'est procédé à leur déplacement qu'au fur et à mesure des travaux entrepris par le service de la voie publique pour l'élargissement des portes et l'aménagement des différentes parties de la zone.

La surveillance des objets imposés à destination des territoires annexés a été exercée d'abord par une brigade spéciale; elle est maintenant confiée à la brigade mobile centrale.

Jusqu'à la suppression du bulletin vert (1^{er} janvier 1930) un régime forfaitaire a été accordé, pour l'acquittement des droits, aux garagistes et marchands d'essence établis sur la zone annexée en vue de leur tenir compte des quantités d'essence vendues aux automobilistes se dirigeant vers l'extérieur.

A la date du 1^{er} janvier 1930, ce régime a été supprimé, et toutes les livraisons d'essence faites à ces mêmes commerçants ont acquitté les droits pour leur totalité.

Marchés couverts. — Deux marchés couverts, à Pantin et à Clichy, sont situés sur la zone annexée. Conformément aux dispositions de la loi du 19 avril 1919, ces établissements sont restés la propriété des deux communes qui ont continué à y percevoir leurs taxes communales, y compris les droits d'octroi.

Marchés découverts. — Un seul marché découvert dépendant de la commune de Bagnolet était situé en entier sur la zone annexée. La municipalité de Bagnolet ayant renoncé à le déplacer, ce marché a été soumis au régime de l'octroi de Paris. Aucune protestation ne s'est élevée à ce sujet.

Quant aux autres marchés découverts dépendant des communes d'Ivry, Kremlin-Bicêtre, Saint-Mandé, Bagnolet, Montreuil, Pantin, Saint-Ouen, Saint-Denis, ils sont coupés

en deux par le nouveau périmètre. Le préfet de la Seine a décidé de les laisser sous le régime d'octroi des communes dont ils dépendent. Toutefois, des mesures ont été prises, d'accord avec les municipalités intéressées, pour reporter sur le territoire de ces communes les commerçants vendant des objets soumis aux droits d'octroi de Paris.

La garantie des droits sur les marchandises introduites dans Paris en provenance de ces marchés est assurée aux bureaux de perception voisins.

Entrepôts. — Conformément aux dispositions du décret du 19 mars 1925, la plupart des entrepositaires d'octroi établis sur la zone ont demandé et obtenu le maintien du régime dont ils bénéficiaient, pour une période de 5 ans, renouvelable pour une même durée.

Bois de Boulogne. — Le bois de Boulogne étant déjà, au point de vue de l'octroi, rattaché à Paris dans sa presque totalité, l'annexion de la partie comprise dans le territoire de Neuilly n'a apporté aucun changement au régime d'octroi tel qu'il fonctionnait auparavant.

Bois de Vincennes. — Le bois de Vincennes comprend presque exclusivement des établissements militaires, les établissements privés y sont en petit nombre. Il était donc presque sans intérêt, et pratiquement impossible, d'installer autour du Bois une trentaine de postes d'octroi nécessitant un personnel nouveau de 120 agents.

L'Administration s'est mise en rapport avec les autorités militaires pour organiser un régime spécial de déclarations et de perceptions mensuelles. Ce régime qui donne toute satisfaction aux deux parties a été également appliqué, aux établissements civils et aux entrepreneurs chargés de travaux par le service de la conservation du Bois.

Une brigade spéciale de trois agents a été constituée pour effectuer la perception et exercer la surveillance des établissements privés. On peut évaluer à 700.000 francs

environ, par an, les sommes encaissées dans les divers établissements du bois de Vincennes.

Des instructions très complètes ont été envoyées dans les services par circulaires des 13 juin 1925, 13 juin 1929 et 15 octobre 1930, à la suite des divers décrets d'annexion des parties de la zone.

*

* *

L'article 13 du décret du 19 mars 1925 fixe les conditions dans lesquelles seront perçues les contributions directes, et le délai d'application des droits fixes de patente pour être amenés au niveau de ceux de Paris. De ce texte, il résulte que ce n'est qu'après un délai de 10 ans, qu'à cet égard, la situation sera la même à Paris et dans la zone annexée :

ART. 13. — Les contributions directes, dont le taux est déterminé d'après le chiffre de la population, continueront pendant 5 ans à partir du 1^{er} janvier de l'année qui suivra le décret d'annexion à être établies, d'après les tarifs actuels, dans les portions de communes annexées à Paris.

Après ce délai, conformément à la loi du 15 juillet 1880, modifiée par la loi du 19 avril 1905, l'augmentation que devront subir les droits fixes de patente pour être portés au niveau de ceux de Paris, ne sera effectuée que pour moitié et ne sera complétée qu'après une nouvelle période de cinq années.

*

* *

L'article 14 dispose que les décrets qui prononceront l'annexion des diverses fractions de la zone seront rendus en Conseil d'Etat et qu'ils fixeront les conditions particulières de l'annexion pour chaque commune intéressée :

ART. 14. — Les décrets qui prononceront l'annexion des diverses fractions de la zone seront rendus en Conseil d'Etat.

Ces décrets fixeront les conditions particulières de l'annexion pour chaque commune intéressée.

Ces décrets ont été rendus aux dates suivantes :

1^o 3 avril 1925 (*Journal officiel* du 6 avril 1925) pour la zone incorporée des communes de Boulogne, Issy-les-Moulineaux, Gentilly, Malakoff, Montrouge, Vanves ;

2^o Le 18 avril 1929 (*Journal officiel* du 19 avril 1929) pour les parties du bois de Vincennes situées sur les communes de Fontenay-sous-Bois, Nogent-sur-Marne, Joinville-le-Pont, Saint-Maurice, Vincennes, Saint-Mandé, Charenton-le-Pont ;

la partie du bois de Boulogne située sur la commune de Neuilly ;

la partie de la zone située sur le territoire d'Ivry et du Kremlin-Bicêtre ;

3^o Le 27 juillet 1930 (*Journal officiel* du 1^{er} août 1930) pour la zone des communes de Levallois-Perret, Aubervilliers, Saint-Denis, les Lilas, le Pré-Saint-Gervais, Saint-Ouen, Clichy, Bagnolet, Montreuil et Pantin (2).

*

* *

L'article 13 du décret du 19 mars 1925 règle les conditions dans lesquelles la ville de Paris prendra possession des canalisations d'eau, de gaz et d'électricité :

(2) Voici le type d'un décret :

Le Président de la République française,

Sur le rapport du Ministre de l'Intérieur,

Vu l'article 10 de la loi du 19 avril 1919 relative au déclassement de l'enceinte fortifiée de Paris et à l'annexion de la zone militaire ;

Vu le décret du 19 mars 1925 réglant les conditions particulières de l'annexion ;

Vu les propositions du préfet de la Seine en date du..... tendant à rendre effective l'annexion au territoire de la ville de Paris de la portion du territoire zonier de la commune de..... ;

Vu la lettre du maire de..... en date du..... ;

La section de l'Intérieur, de l'Instruction publique et des Beaux-Arts du Conseil d'Etat entendue,

DÉCRÈTE :

ARTICLE PREMIER. — Est incorporée à la ville de Paris la portion de la zone des servitudes militaires de l'enceinte de Paris faisant partie du territoire de la commune de....., conformément au plan annexé au décret du 19 mars 1925.

« Est approuvée la convention passée le 12 septembre 1923 entre la ville de Paris d'une part, le Syndicat intercommunal des eaux de la banlieue et la Compagnie générale des eaux, d'autre part, pour déterminer les conditions dans lesquelles la ville de Paris prendra possession, au moment de l'annexion, des canalisations et ouvrages servant à la distribution des eaux dans les communes touchées par l'annexion. »

Les conventions analogues à intervenir relatives aux services du gaz et de l'électricité, seront approuvées par décrets en Conseil d'Etat. »

Enfin, l'article 16 du décret du 19 mars 1925 qui n'appelle aucune observation est relatif aux indemnités dues par les officiers publics et ministériels bénéficiant de l'annexion :

ART. 2. — Le règlement à intervenir entre la ville de Paris et la commune de..... comme suite à l'annexion dudit territoire zonier sera opéré conformément aux dispositions du décret du 19 mars 1925.

ART. 3. — La part des dettes de la commune de..... à assumer par la ville de Paris dans les conditions prévues par les articles 2 et 3 du décret du 19 mars 1925 sera fixée par arrêté préfectoral après que le compte des dépenses et recettes du budget de l'exercice 192... de la commune de..... aura été arrêté et approuvé.

ART. 4. — La dépense d'administration de la fraction annexée de la commune de..... excédant les recettes d'administration de cette même fraction, il n'y a pas lieu de statuer en conformité de l'article 4 du décret du 19 mars 1925.

ART. 5. — A dater de la publication du présent décret, la ville de Paris deviendra propriétaire des canalisations, portions de canalisations et installations de toute nature de distributions de gaz et d'énergie électrique situées dans le périmètre du territoire annexé, à condition que ces canalisations, portions de canalisations et installations servent exclusivement à l'alimentation dudit territoire.

La commune de..... et les sociétés concessionnaires de la distribution de gaz et d'énergie électrique conserveront leurs droits respectifs sur les canalisations ou portions de canalisations qui, tout en empruntant ledit territoire, serviraient ou concourraient à alimenter tout ou partie de la commune.

La prise de possession par la ville de Paris des canalisations et installations visées au paragraphe 1^{er} du présent article, donnera lieu au versement par la ville de Paris d'une indemnité forfaitaire dont le montant sera, à défaut d'accord entre les parties, déterminé par la commission prévue à l'article 4 du décret du 19 mars 1925. Ladite commission, en ce qui concerne la distribution d'énergie électrique, sera constituée par le Ministre des Travaux publics.

Les indemnités seront versées aux concessionnaires dans le mois qui suivra la date où cette canalisation ou cette installation cessera d'être définitivement utilisée par lesdits concessionnaires.

ART. 16. — *Les indemnités dues par les officiers publics et ministériels bénéficiant de l'annexion seront réglées à l'amiable entre les intéressés sous le contrôle du Gouvernement ou fixées par décret rendu après avis de la chambre de discipline et du tribunal pour les officiers publics et ministériels et après avis du procureur général pour les greffiers.*

Ces indemnités viendront en déduction du compte de premier établissement.

ART. 6. — Le Ministre de l'Intérieur est chargé de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris, le

Quelques-uns de ces décrets ne comprennent pas l'article 4, les recettes d'administration de la partie annexée excédant les dépenses d'administration.

CONCLUSION

Parvenus au terme de cette étude purement administrative, nous voudrions dégager, si le mot n'est pas trop prétentieux pour un problème aussi terre-à-terre, la philosophie de la question.

D'où est-on parti ? Une enceinte fortifiée, réservée naturellement à des établissements militaires, une zone couverte irrégulièrement de constructions hétéroclites.

Qu'a-t-on voulu faire ? Déraser l'enceinte, y construire peu en réservant le plus d'espaces libres possible, aménager la zone en la transformant en parcs, stades, squares, jardins et terrains de sport.

Or, que voit aujourd'hui le Parisien que ses occupations ou ses loisirs amènent aux portes de Paris ? Une enceinte presque entièrement couverte d'immeubles de sept à huit étages, une zone dont l'aspect ne s'est pas sensiblement modifié. Est-ce donc la faillite des projets grandioses qu'avaient voulu réaliser les Assemblées et l'Administration parisienne ?

Pourquoi donc s'être attaché à une solution qui apparaît aujourd'hui comme n'ayant pas apporté les résultats espérés ?

Il y avait cependant d'autres projets ; le projet BROUSSE, dans lequel la zone n'était pas comprise ; le projet SIEGFRIED dans lequel elle n'était que partiellement aménagée. Or, la Ville s'est arrêtée au projet DAUSSET comprenant à la fois l'enceinte et la zone : ce qu'on espérait en 1912, c'est que sur l'enceinte, il ne serait construit que $\frac{2}{3}$ environ de la superficie, et encore que beaucoup de ces constructions seraient soumises à des servitudes rigoureuses quant à la hauteur et à la

surface. On vendrait environ 300 hectares de l'enceinte, mais on récupérerait près de 800 hectares de zone qu'on transformerait ou maintiendrait en espaces libres. On espérait aussi que la vente des terrains de l'enceinte compenserait à peu près les dépenses d'expropriation et d'aménagement de la zone : pour une opération si utile à l'hygiène publique, un déficit de 40 millions paraissait à M. DAUSSET un sacrifice presque insignifiant. Ne valait-il pas mieux, dans ces conditions, aménager et l'enceinte et la zone ?

Malheureusement, les prévisions les plus optimistes ont été infirmées, par les événements. Si les conventions de 1912 avaient été immédiatement ratifiées, la Ville aurait pu jusqu'en août 1914, engager l'opération de telle manière que les modifications qu'elles ont subies en 1928 fussent devenues impossibles. En 1919, les conditions politiques et économiques étaient telles que tout ce qui avait été prévu en 1912 devait être fatalement bouleversé. Les conventions n'ont pas été acceptées par les zoniers et par une partie de l'opinion, parce qu'au moment où on a pu les appliquer, la crise du logement sévissait dans toute son ampleur et qu'on ne voulait pas que fût exploitée à des fins politiques la situation de la zone. Le Conseil municipal et l'Administration durent alors écouter les doléances des zoniers, négocier avec eux, abandonner une position juridique incontestée pour s'engager dans la voie des promesses, si dangereuse, parce que sans limite : l'économie financière des conventions de 1912 fut détruite.

Depuis, la crise du logement a amené la Ville à remettre à son Office d'habitations à bon marché, à la Régie immobilière, des terrains de l'enceinte qui n'ont pas été vendus comme ils auraient pu l'être ; puis la Ville a réservé, toujours pour la construction d'habitations destinées pour la plupart aux locataires expropriés pour des opérations édilitaires, presque tout le reliquat des terrains disponibles. De plus, la construction de toutes ces habitations entraîne l'obligation pour la Ville de dégager

de nombreuses parties de la zone plus rapidement qu'il n'était prévu : il faut avouer que le voisinage de la zone est un obstacle à la location des appartements, notamment ceux du rez-de-chaussée ; enfin pour desservir ces immeubles, la viabilité — si coûteuse — a du être activement poussée.

Au point de vue financier, l'opération se présente comme suit : le compte spécial pour 1931, dressé par application de l'article 12 de la loi de 1919, comporte en recettes 25.839.138 fr. 38, en dépenses 100.499.934 fr. 54, soit pour l'année un déficit de 74.660.796 fr. 16, c'est-à-dire près de 75 millions. Du tableau général annexé à ce compte, il résulte que, sauf en 1929 et en 1930 (époque où les affaires étaient brillantes et où ont été vendus dans de bonnes conditions des terrains de l'enceinte) le déficit a été constant et il s'élevait à la fin de 1931 à 268.523.276 fr. 08, c'est-à-dire près de 300 millions, 7 fois ce que prévoyait M. DAUSSET. Ce chiffre serait donc normal — tenant compte de la dévalorisation du franc — si l'opération était terminée. Mais la loi de 1930 n'est pas encore appliquée et l'Administration n'a encore versé aucune allocation compensatrice. Or, par rapport au montant des allocations compensatrices, le produit des loyers sera insignifiant ; de plus, pour accélérer l'évacuation de la zone, — et c'est le désir de l'Administration —, il faudra verser plus d'allocations et par la même les recettes provenant des loyers diminueront. En l'absence de tout élément d'appréciation, nul ne peut dire comment se soldera l'opération dans 25 ans.

Sans doute, personne n'a jamais pensé qu'elle puisse procurer des bénéfices à la Ville, mais il est à prévoir que le total des dépenses non compensées sera considérable ; certains l'évaluent à plusieurs milliards, et cette situation préoccupe quelques-uns de nos édiles : M. GAILLARD vient dans une récente question au Bulletin municipal de confier ses craintes au préfet de la Seine. Que pourrait répondre l'Administration, sinon que les événements sont plus forts que les hommes et qu'en 1912, personne ne prévoyait ce que serait 1931.

Dans toute opération s'échelonnant sur un grand nombre d'années, il y a évidemment des risques. Pour nous, le principal n'est pas le risque financier ; c'est celui qui résulterait de l'abandon complet de la conception primitive ; devant le développement des moyens de communication qui entraîne la population parisienne de plus en plus vers la banlieue, dans des conditions de vie sociale que nous ne pouvons pas prévoir, ceux qui auront demain la charge des intérêts de la Ville pourraient ne plus estimer indispensable cette ceinture de verdure que doit former la zone. Que deviendraient alors les projets tissés depuis 30 ans, comme une toile de Pénélope, par le Conseil municipal ? Ce qui est à retenir, c'est la persévérance avec laquelle Assemblées et Administration se sont attachées à la solution d'un problème qui, pour si simple qu'il avait paru au premier abord, s'est hérissé de difficultés de toutes sortes. Si les résultats ne nous apparaissent point aujourd'hui aussi tangibles qu'il serait désirable, c'est, répétons-le, moins la faute des hommes que des événements. Et, sans nous arrêter à l'hypothèse désastreuse que constituerait l'abandon d'une des plus importantes opérations d'urbanisme envisagées à Paris, nous voulons, au contraire, clore ce travail sur une déclaration de foi et d'espérance : nous sommes convaincus que les conventions de 1912 et de 1928 auront servi l'intérêt général de la population parisienne et du pays entier si attaché à la beauté et au bon renom de sa capitale ; nous espérons que, bientôt, les constructions sordides de la zone auront fait place à des stades modernes et des parcs gracieux où s'ébattiront joyeusement, préparant une race forte, les enfants de ce peuple de Paris qui, quoi qu'on en pense, sait rendre justice à ceux qui se consacrent à son mieux-être et à la grandeur de la cité.

Novembre 1932.

BIBLIOGRAPHIE

Au cours de ce travail, on trouvera en note les références auxquelles nous nous sommes reportés. Ce sont principalement les procès-verbaux des séances, les rapports et documents du Conseil municipal et du Conseil général depuis 1844, les documents parlementaires (Chambre et Sénat), les recueils de jurisprudence.

Il n'existe, à notre connaissance, aucun ouvrage sur la zone de Paris, considérée administrativement. Les ouvrages généralement cités concernant les servitudes ne se réfèrent pas à sa situation spéciale.

Au surplus, en une matière qui a donné lieu à de nombreuses discussions, non encore complètement apaisées, il nous a paru préférable de ne nous servir que de documents absolument officiels et publics, facilement contrôlables, et de négliger certains journaux ou brochures de propagande qui, souvent inexacts et toujours partiels, ne donnent pas les garanties que le lecteur est en droit d'exiger.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	3
CHAPITRE I . — La zone — Définition. Étendue	4
La loi du 3 avril 1841.....	4
Étendue de la servitude.....	9
CHAPITRE II . — Historique de la question de la fortification et de la zone de 1841 à 1912.....	17
Historique de 1841 à 1908.....	17
Proposition DAUSSET.....	26
CHAPITRE III .— Les conventions de 1912 et la loi du 19 avril 1919.....	35
§ 1 : L'enceinte fortifiée.....	36
§ 2 : La zone	45
1° Annexion de la zone.....	46
2° Maintien de la servitude <i>non ædifi-</i> <i>candi</i> et aménagement en espaces libres	49
3° Expropriation de la zone.....	59
a) procédure d'expropriation.....	59
b) situation des zoniers.....	66
4° Plus-values	70
5° Octroi.....	73
6° Évacuation de la zone.....	73
7° Moyens financiers.....	74
§ 3 : Le contre-projet de M. CARON.....	77
CHAPITRE IV . — Les difficultés d'application des conventions de 1912 et de la loi du 19 avril 1919— Les projets de modification.....	81
§ 1 : L'application de la loi.....	81
§ 2 : La proposition LAVAL	95

§ 3 : Les travaux de la commission administra-	
tive de 1925	98
§ 4 : Les travaux de la commission interminis-	
térielle de 1928.....	102

CHAPITRE V. — Les conventions de 1928 et la loi du	
10 avril 1930	109

§ 1 : Les modifications aux conventions.....	110
A) Modifications concernant les terrains	
de l'enceinte	110
B) Modifications concernant la zone....	113
1 ^o Annexion.....	113
2 ^o Expropriation	114
3 ^o Plus-values.....	115
4 ^o Maintien de la servitude <i>non</i>	
<i>edificandi</i>	116
5 ^o Conditions financières.....	119

§ 2 : La situation des zoniers.....	121
1 ^o Retour au jury normal d'expropriation.	121
2 ^o Allocations compensatrices.....	122

§ 3 : Dispositions concernant les immeubles et	
établissements insalubres.....	139

§ 4 : Examen critique de la convention de 1928	141
--	-----

CHAPITRE VI. — L'application de la loi de 1930 — La pro-	
position SOULIER — La cité universitaire	145

§ 1 : Application de la loi de 1930.....	145
--	-----

§ 2 : Les modifications demandées à la loi de 1930.	
La proposition de M. Edouard SOULIER..	153

§ 3 : La cité universitaire.....	164
----------------------------------	-----

CHAPITRE VII. — Conditions de l'annexion au territoire de	
Paris des terrains de la zone — Décret	
du 19 mars 1925.....	171

CONCLUSION.. ..	185
-----------------	-----

Vu à Paris, le 4 décembre 1932,

Le Président de la thèse :

LOUIS ROLLAND.,

Vu : le Doyen,

BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLÉTY.

